# Das Polizeiverordnungsrecht in Mecklenburg-Schwerin

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

Juristenfakultät der Universität Rostock

vorgelegt von

Hilda Kliefoth
Referendarin zu Rostock

Rostock
Carl Hinstorffs Hofbuchdruckerei
1929

Referent: Universitätsprofessor Dr. Wenzel.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

# Vorwort.

Das Polizeiverordnungsrecht ist wie alles Verwaltungsrecht in dem Boden des partikulären Rechts der einzelnen Länder fest verankert. Wohl gibt es Grundlagen des Polizeiverordnungsrechts, die für alle Länder gelten, mag es sich da handeln um bayerisches, hessisches, badisches, preußisches oder mecklenburg-schwerin'sches Polizeiverordnungsrecht; aber den Kern eines jeden Polizeiverordnungsrechts bilden doch die besonderen Rechtsgrundsätze, die jedes Land nach seiner wirtschaftlichen und völkischen Eigenart hervorgebracht hat.

Die Abhandlung wird in ihrem Hauptteil die Erscheinungen bringen, die gerade für Mecklenburg-Schwerin in bezug auf das Polizeiverordnungsrecht typisch sind. Diese Absicht kann indes nicht verwirklicht werden, ohne daß in einer Einleitung die allgemeinen rechtlichen Grundlagen dargelegt werden, auf denen sich diese typischen Erscheinungsformen aufbauen lassen. Jedoch müssen, da es sonst zu weit führen würde, Kontroversen nur in aller Kürze behandelt werden, in den meisten Fällen müssen sogar Andeutungen genügen.

In die Grundlegung gehört aber notgedrungen auch hinein der Sockel, den Mecklenburg-Schwerin's Geschichte zu diesem Bau liefert. Denn, wenn auch im Verwaltungsrecht nicht immer die gegenwärtigen Rechtszustände von gewissen Uranfängen hergeleitet werden können, wenn vielmehr neue Zustände rasch und unvermittelt sich durchsetzen und diese Tatsache gerade für das Verwaltungsrecht bezeichnend ist (vgl. Bredt, S. 1), ja, wenn gerade für Mecklenburg die Revolution diese Tatsache ins hellste Licht rückte, indem sie mit den alten Zuständen in der Verwaltung ganz kurzer Hand aufräumte und neue Einrichtungen über alle Begriffe rasch an deren Stelle setzte, so läßt sich doch auch im Verwaltungsrecht nicht ganz und gar ein Zusammenhang mit der Geschichte leugnen. Es würde daher für

manches eine Erklärung fehlen, wenn man den Einfluß der Vergangenheit übergehen wollte.

Die geschichtliche Entwicklung des Polizeibegriffs soll nur in ganz großen Zügen erfolgen, da dieselbe in Mecklenburg-Schwerin sich, wenn auch langsamer als in den meisten anderen deutschen Ländern, so doch in denselben Stadien vollzogen hat. Zudem existiert neben vielen anderen Arbeiten, die besonders den allgemeinen Polizeibegriff und seine Entwicklung zum Gegenstand genommen haben, eine mecklenburgische Abhandlung, die sich eingehend über diese Fragen verbreitet (K ü l p e r, Der Begriff der Polizei im mecklenburg-schwerin'schen Recht, Dissertation 1924). Diese Frage wird deshalb in den allgemeinen Teil der Einleitung gebracht, weil sie in gleicher Weise wie für den Hauptteil der vorliegenden Arbeit auch für die Rechtsverhältnisse vor der Revolution von grundlegender Bedeutung ist.

# Einleitung.

## Die Grundlegung.

### I. Die begrifflichen Grundlagen.

Polizei, Polizeiverwaltung, Polizeigewalt, Polizeiverordnungen, diese Begriffe gehören zusammen, weil sich eines aus dem anderen ergibt. Was Polizei letzten Endes ist, ob bloß ein tatsächlicher Begriff, oder ein Rechtsbegriff, ob genau zu definieren oder nicht, das zu entscheiden wäre die Aufgabe einer Arbeit, die nur die Entwicklung und Darstellung des Polizeibegriffs zum Gegenstand hätte; denn darüber gehen die Meinungen derart auseinander, daß Ihering[1]) von ihm sagte, er gehöre zu den „widerhaarigsten Rechtsfiguren, die mit einer wahrhaft dämonischen Störrigkeit behaftet" seien.

Die Gründe für die Verschiedenartigkeit der Auffassungen liegen in der vielgestaltigen geschichtlichen Entwicklung, die der Polizeibegriff genommen hat.

Jedenfalls ist eins sicher, daß es sich bei der Polizei heute nur um die Tätigkeit des Staates handelt, welche die Gefahrenabwehr zum Gegenstande hat und daß darüber hinaus die Polizei nicht eingreifen darf, um das Gesamtwohl zu heben und zu bessern[2]). Die wohlfahrtsfördernde Tätigkeit, die man bezeichnenderweise eine eudämonistische nennt, wird heute mit dem Namen „Pflege" im Gegensatz zu dem Begriff „Polizei" belegt. Der Staat kann auf diesem Gebiet zwar tätig werden, aber nicht mit polizeilicher Gewalt, es sei denn,

---

1) A. a. O., S. 8.

2) Rosin, der bei eingehender Begründung in bezug auf Polizeiverordnungen einen anderen Standpunkt vertritt, ist von Wolzendorff: Grenzen I. Teil, § 23, I, S. 70 ff., II. Teil, § 1, S. 4, m. E. durch überzeugende Gegengründe abgelehnt worden.

daß spezielle Gesetze ihn zu Zwangstätigkeit auch auf diesem Gebiete ermächtigen. Eine diesbezügliche allgemeine Aufgabe hat er aber nicht mehr.

Die Entwicklung, die der Polizeibegriff im Laufe der Jahrhunderte genommen hat, umfaßt mehrere Stadien. Der Wortursprung liegt im Griechischen (πολιτεία). Dem reinen Wortsinn nach bedeutet Polizei demnach soviel wie Ordnung des Staatswesens und dann die Tätigkeit, die es auf Ordnung des Staatswesens abstellt. In dem Sinne von gesamter Staatsverwaltung ist das Wort denn auch bis zum Ende des Mittelalters gebraucht worden. Nach und nach sonderten sich einzelne Verwaltungszweige, insbesondere solche der äußeren Verwaltung davon ab, sodaß nunmehr nur noch die gesamte innere Verwaltung bei der Polizei verblieb. Dies ist das Stadium, in welchem der Gedanke des Polizeistaates seine schönsten Blüten trieb. Danach erfolgte die Verengerung des Polizeibegriffes auf die Gefahrenabwehr. Verursacht ist diese Beschränkung des Begriffes durch die Lehren der naturrechtlichen Schule. Eingeleitet wurde sie durch P ü t t e r. Sein berühmter Satz: „Politiae est cura avertendi mala futura; promovendae salutis cura non est proprie politiae" spiegelt die neue Auffassung wider [3]).

So war die Entwicklung im allgemeinen, und nicht anders ist sie auch in Mecklenburg-Schwerin vor sich gegangen, nur gelangte sie hier später als in den meisten deutschen Ländern zum Abschluß [4]). Die Rechtsstaatsidee, auf Grund deren sich eben die Umwandlung des Begriffs zu seiner heutigen Bedeutung vollzog, fand nämlich in Mecklenburg-Schwerin als in einem ständischen Staatswesen nur zögernd Einlaß. Ein so unbedingtes Heimatrecht wie in den übrigen deutschen Ländern ist dem Rechtsstaatsgedanken im vorrevolutionären Mecklenburg überhaupt nicht eingeräumt worden. Das ist der Grund, weshalb sich die Loslösung von

---

3) Vgl. W o l z e n d o r f f, Der Polizeigedanke des modernen Staates; M e r k e l, § 17, S. 241 f.; F l e i n e r, § 24, I, S. 385 ff.; S t i e r - S o m l o im Handwörterbuch, S. 519 f.; D r e w s, S. 1 f.; K ü l p e r, S. 8 ff.

4) Vgl. K ü l p e r, S. 18; dagegen vertritt H u t h e r, a. a. O., S. 321, den Standpunkt, daß die Polizeigewalt im vorrevolutionären Mecklenburg grundsätzlich unbeschränkt gewesen sei.

dem Eudämonismus des Polizeistaates [5]) so langsam durchsetzte.

In Preußen leitet sich der Polizeibegriff in seiner jetzigen Bedeutung von der berühmten Bestimmung des § 10, II, 17 ALR. her; man hat dieselbe im Laufe der Zeit geradezu zu einer gesetzlichen Definition des Polizeibegriffes umgeprägt, obwohl sie von Anfang an eine solche Bedeutung nicht besaß [6]).

In vielen anderen deutschen Staaten, so auch in Mecklenburg, gab es eine Bestimmung dieser Art für den modernen Polizeibegriff überhaupt nicht. Es fragt sich, worauf in diesen, speziell in Mecklenburg, der Polizeibegriff basiert. Wir geraten bei Gelegenheit der Lösung dieser Frage in eine große Kontroverse. Man ist teils der Ansicht, daß dort, wo im öffentlichen Recht Gesetze versagen, Gewohnheitsrecht Platz greifen muß [7]), um die Lücke zu füllen; teils steht man auf dem Standpunkt, daß es auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts und in Sonderheit des Verwaltungsrechts Bildung von Gewohnheitsrecht nicht gibt [8]). Die Vertreter der

---

5) Wenngleich auch der Polizeistaat sich im ständischen Mecklenburg nicht so entfalten konnte wie in den absoluten Staaten, so blieben doch die Rechtsverhältnisse nicht unbeeindruckt von den Polizeistaatsgedanken, was sich eben besonders in dem in dieser Zeit entwickelten Polizeibegriff zeigt. (Vgl. die unten S. 9 zu Anm. 12 und 13 angeführten Bestimmungen.)

6) Hofacker, der diese Umwandlung von einem formalen Begriff in einen materiellen, vielleicht nicht zu Unrecht, aufs stärkste mißbilligt, verneint aber mit dieser Kritik nicht das Bestehen eines gegenteiligen Rechtszustandes, S. 24 ff. Vgl. auch Schultzenstein, Verw.-Arch., Bd. 18, S. 54 ff.

7) Vgl. Anschütz, Polizei, S. 11/12; Stier-Somlo im Verw.-Arch., Bd. 19, S. 98 ff.; Schoen im Verw.-Arch., Bd. 28, S. 1 ff.

8) Vor allem Thoma, § 12, IV, S. 108; O. Mayer, § 8, S. 89 ff.: „Wo gesetztes Recht fehlt, da ist es so gewollt und soll so bleiben." Das ist die Quintessenz seiner Lehre; Schultzenstein im Verw.-Arch., Bd. 18, S. 549; Fleiner, § 5, I 4, S. 83 ff. folgt einer Art Kompromiß: er leugnet die Existenz von derogatorischem Gewohnheitsrecht, jedoch erkennt er dann ein Gewohnheitsrecht an, wenn eine gesetzliche Regelung überhaupt noch nicht Platz gegriffen hat, trotzdem aber eine rechtliche Ordnung unabweisbar ist, S. 86. Vgl. auch § 24, I, S. 388.

letzteren Ansicht meinen, daß es anginge, den Begriff der Polizei zu bestimmen, indem man das Wesen der Polizei ermittle und allein aus ihm die Folgen für die praktische Anwendung ziehe. Von einem Gewohnheitsrechte könne in solchem Falle keine Rede sein. Wir halten es aber mit den zuerst Angeführten und können uns, da es hier zu weit führen würde, das Für und Wider der verschiedenen Ansichten im einzelnen auseinander zu setzen, mit Hinweisen auf die Gründe beschränken, die wir bei Stier-Somlo[9]) und Schoen[10]) gegen die von uns abgelehnte und für die von uns geteilte Ansicht angeführt finden; es läßt sich dabei erwähnen, daß die so angefochtene Ansicht sicht nicht dazu verstanden hat, diese Gründe zu entkräften. Hinzufügen will ich dem nur die folgende Erwägung: Woraus läßt sich das Wesen der Polizei überhaupt ermitteln? Doch nur aus ihrem Aufgabenkreis und der Art ihrer Tätigkeit. Beide wiederum können aber nicht frei in der Luft stehen, sondern müssen sich zurückführen lassen auf irgendein Fundament. Dies Fundament kann nur das Recht selbst sein, und zwar entweder gesatztes Recht oder Gewohnheitsrecht. Aus der Ueberzeugung, daß sich das Wesen der Polizei so und nicht anders darstellen müsse, kann allein keine rechtliche Wirkung hergeleitet werden. Erst wenn zur allgemeinen Ueberzeugung eine dauernde, gleichmäßige Uebung hinzukommt und diese in dem Bewußtsein beobachtet wird, daß das Geübte Recht sein solle, wird die Ueberzeugung mittelbar bedeutsam. Die Ermittlung des Wesens der Polizei läuft demnach in solchen Fällen, wo das gesatzte Recht schweigt, doch wieder auf das Gewohnheitsrecht hinaus.

So führt sich denn auch in Mecklenburg-Schwerin jede Rechtserscheinung, die auf dem Begriff der Polizei und dem der Polizeigewalt beruht, auf Gewohnheitsrecht zurück[11]). Zwar existierten auch in Mecklenburg Bestimmungen, die dem § 10, II, 17 ALR. in gewissem Sinne entsprechen, doch

---

M. E. ist eine Ordnung auch ebenso unabweisbar, wenn die bestehenden Gesetze durch die tatsächlichen Verhältnisse gänzlich überholt sind.

9) Im Verw.-Archiv, Bd. 19, S. 98 ff.

10) Im Verw.-Arch., Bd. 28, S. 1 ff.

11) Vgl. Külper, S. 32; A. A. Huther, a. a. O., S. 321.

stammen sie aus älterer Zeit und begreifen vor allem auch das zur Polizei, was wir heute unter Wohlfahrtspflege verstehen. Es sind dies, die Ordnung der Steuer-, Polizei- und städtischen Kämmerei-Kommissionen vom 2. Februar 1763 [12]) und die autonomem Recht entspringende Rostocker Polizei-Ordnung vom 14. Dezember 1825 [13]). Regelrechte Legaldefinitionen haben wir indes auch in ihnen nicht zu erblicken [14]). An den vorgenannten Bestimmungen erwies gerade in Mecklenburg-Schwerin das Gewohnheitsrecht seine derogatorische Kraft, indem es die Auffassung von der Polizei, die in diesen ihren Niederschlag fand, verengerte und ihr die heute allenthalben in den deutschen Ländern herrschende Richtung gab.

Daß diese Umwandlung in der Tat vollzogen sein muß, geht auch aus zwei nachrevolutionären Gesetzen hervor. Es sind dies das Gesetz betr. die Gendarmerieordnung vom 14. November 1919 [15]) und das Gesetz über die Ordnungspolizei vom 26. Januar 1924 [16]).

Wenn im § 1 des Gesetzes vom 14. November 1919 bestimmt ist: „Aufgabe der Landesgendarmerie ist die Mitwirkung bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, Ruhe und Sicherheit", und im § 2 des Gesetzes vom 26. Januar 1924: „Der Ordnungspolizeibeamte ist verpflichtet ... die öffentliche Ruhe, Sicherheit und Ordnung zu schützen", so ist damit vorausgesetzt, daß die allgemeine Aufgabe der Polizei die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit ist, bei der die Angehörigen der Gendarmerie bzw. der Ordnungspolizei eben mitwirkende Tätigkeit ausüben [17]). Wenn nun aber die betreffenden Gesetze einen solchen Begriff der Polizei kurzerhand zur Voraussetzung nehmen, so ist das ein Zeichen dafür, daß eben der Polizeibegriff in dieser Bedeutung dem mecklenburgischen Rechte bekannt ist; da eine dahingehende gesatzte Rechts-

---

12) Abgedruckt in der Parchim'schen Gesetzsammlung IV, S. 200 ff.

13) Abgedruckt bei Blanck, S. 313 ff.

14) Vgl. auch Külper, S. 20 und S. 27 ff.

15) Rbl. Nr. 179, S. 969 ff.

16) Rbl. Nr. 9, S. 47 ff.

17) Vgl. Külper, S. 35.

vorschrift nicht existiert, so kann diese Kenntnis nur auf Gewohnheitsrecht beruhen.

Ueberblickt man die eben gemachten Ausführungen, so läßt sich mit O. Mayer sagen[18]): „Die Polizei ist (auch in Mecklenburg) eine besondere Art der Verwaltungstätigkeit." Ihr Charakteristikum ist die Abwehr von Gefahren von der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit. Daß diese Aufrechterhaltung der guten Ordnung mit Zwang durchgesetzt werden kann, ist die dieser Tätigkeit eigentümliche Erscheinung der öffentlichen Gewalt[19]). Dieser Polizeizwang ist nur eine Aeußerung davon. Die Gesamtheit der dieser Tätigkeit eigentümlichen Erscheinungen von öffentlicher Gewalt macht aber die Polizeigewalt aus[20]).

Zu einer dieser Erscheinungsformen gehören auch die Polizeiverordnungen[21]).

Um aber den Begriff „Polizeiverordnung" klar heraus arbeiten zu können, muß man auch seine Beziehungen zu anderen Begriffen beleuchten. Der Begriff „Polizeiverordnung" hat nämlich nicht nur Beziehungen zu den Begriffen „Polizei" und „Polizeigewalt", sondern auch zu dem Begriff „Rechtsverordnung", und da letzterer wieder in einem ganz eigentümlichen Verhältnis zu dem Begriff „Gesetz" steht, auch zu diesem. Die Polizeiverordnungen stellen eine, und zwar die wichtigste, weil praktisch häufigste Form der Rechtsverordnung dar[22]). Es reihen also die Polizeiverordnungen unter diesen Begriff ein. Daneben gibt es noch andere Arten von Rechtsverordnungen, die Not- und gewisse Ausführungsverordnungen. Nun sind sämtliche Rechtsverordnungen Gesetze im materiellen Sinne, dagegen nicht Gesetze im formellen Sinne, weil sie nicht von dem Gesetzgebungsorgan erlassen werden. Wir können daher

---

18) Siehe denselben a. a. O., § 19, S. 203.

19) Vgl. zu diesen Ausführungen auch § 34 des Mecklenburgischen Gesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 3. März 1922 (Rbl. S. 211 ff.); der von der Androhung eines Zwangsmittels in Ausübung der Polizeigewalt spricht. Vgl. unten S. 25, Anm. 5.

20) Vgl. dazu O. Mayer, § 19, S. 203.

21) Vgl. O. Mayer, § 21, I, S. 228 ff.; im Ergebnis auch Friedrichs Grundzüge, § 22, S. 13.

22) Fleiner, § 5, 2b, S. 76.

mit O. Mayer eine Definition der Rechtsverordnung, wie folgt, aufstellen: „Die Rechtsverordnung bedeutet eine staatliche Willenserklärung mit Rechtssatzkraft, die nicht in Form des Gesetzes ergeht“ [23]). Unter Gesetzen im formellen Sinne versteht man die Rechtssetzung, die in den von der Verfassung vorgeschriebenen Formen und von den durch die Verfassung dazu berufenen Organen erlassen und verkündet wird [24]). Materielle Gesetze nun sind alle Rechtssätze, d. h. „jede Bestimmung dessen, was Rechtens sein soll für jedermann, bei dem ein nach allgemeinen Merkmalen bezeichneter Tatbestand sich verwirklicht findet“ [25]). Beide Begriffe decken sich nur teilweise. Gesetze, die Rechtssätze enthalten, sind sowohl formelle als auch zugleich materielle Gesetze, Rechtsverordnungen dagegen, auch Ortsstatuten, Gewohnheitsrecht, und Observanzen sind zwar materielle, aber nicht Gesetze im formellen Sinne. Die formellen Gesetze werden stets von

23) Siehe denselben § 8, 2, S. 83.

24) So die herrschende Lehre: Hatschek, Staatsrecht, Bd. 2, § 38, S. 5 ff.; Laband, Reichsstaatsrecht, § 15, III, S. 128; Schlesinger in Meckl. Zeitschr., Bd. 40, S. 100; Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 1, VI, 2, S. 23, 2. Aufl., § 6, II, S. 34; Anschütz, Verfassung, Vorbem. zum 5. Abschn., S. 210; Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 226 ff.; Merkel, § 8, S. 100; Meyer-Anschütz, § 155, I, S. 638 und die bei demselben Zitierten.

O. Mayer spricht vom verfassungsmäßigen Begriff des Gesetzes, wo wir vom Gesetz im formellen Sinne reden: § 6, S. 64, Anm. 2; abweichend und eigenartig auch Stier-Somlo, § 49, I, 3b, S. 826. Vor allem aber Arndt, § 1, S. 15 abweichend: „Die Verfassungen sind ein Heiligtum. An ihren Worten sollt ihr nicht deuteln. Ihr sollt nicht sagen, daß das wichtigste Wort der Verfassung, das Wort „Gesetz“, bald diesen, bald jenen Sinn hat. Es kann nur einen Sinn haben. Auch Wenzel neigt dazu, den Begriff Gesetz zu vereinheitlichen. „Der Grundbegriff Gesetz bedeutet die von der souveränen Instanz der Rechtsgemeinschaft in dieser Eigenschaft gesatzten Normen, oder kurz die gesatzten, primären Rechtsnormen, das gesatzte Urrecht.“ (Der Begriff des Gesetzes, S. 160 ff.) Die Aufstellung eines besonderen Gesetzesbegriffs, des rein formellen Gesetzes, wird jedenfalls von Wenzel abgelehnt, „da er den eigentlichen und unentbehrlichen Gesetzesbegriff denaturiert“ (a. a. O., S. 163).

25) So O. Mayer, § 6, S. 66. Ganz ähnlich auch Laband, Reichsstaatsrecht, § 15, S. 115.

der Legislativen erlassen, die Rechtsverordnungen dagegen von der Exekutiven.

An sich ist die Kraft, Rechtssätze zu schaffen, nur den formellen Gesetzen eigen. Es kann aber diese Kraft des Gesetzes übertragen werden, z. B. auf Rechtsverordnungen; es geschieht das aus verschiedenen Gründen. Die Ermächtigungen zu Rechtsverordnungen sind gewissermaßen Behelfe, deren sich der Gesetzgeber bedient, um den vielfachen wechselnden Anforderungen des praktischen Lebens zu genügen. Die Rechtverordnungen vertreten gleichsam die Stelle von Gesetzen und zwar in der Weise, daß der Staat auf gewissen Gebieten bei der Aufstellung von Rechtssätzen die oben gekennzeichneten strengen Formen verläßt, weil der Apparat der Gesetzgebung für diese Zwecke zu schwerfällig funktioniert, weil die Lebenserscheinungen auf solchen Gebieten einesteils oft eine schnelle Regelung erfordern, anderenteils auch einem gewissen Wechsel unterworfen sind, weshalb denn hier auch die Möglichkeit einer Abänderung nicht so erschwert sein darf, wie das die Gesetzesform bewirken würde. Endlich besteht auch ein Bedürfnis dafür, daß diese Gebiete jeweils den besonderen örtlichen Verhältnissen angepaßt, in die Schranken von Geboten und Verboten gefaßt werden, weil bei einer Regelung, die das ganze Reich bzw. Land umfassen würde, den örtlichen Besondernheiten nicht in dem Maße Rechnung getragen werden könnte, wie es praktisch nötig ist. Derartige Gründe ließen sich noch in Menge anführen, doch mögen diese als die wichtigsten genügen [26]).

Da aber die Rechtsverordnungen in ihrer Gestalt von Geboten oder Verboten in Freiheit und Eigentum der Staatsbürger eingreifen, so müssen wir sehen, wie diese Tatsache mit den Grundsätzen der Art. 114 und 153 RV. in Einklang zu bringen ist. Art. 114, Abs. 1 lautet: „Die Freiheit der Person ist unverletzlich. Eine Beeinträchtigung oder Entziehung der persönlichen Freiheit durch die öffentliche Gewalt ist nur auf Grund von Gesetzen zulässig"; Art. 153, Abs. 1: „Das Eigentum wird von der Verfassung gewährleistet. Sein Inhalt und seine Schranken ergeben sich aus

26) Man orientiere sich beispielsweise bei Hatschek, Verwaltungsrecht, § 9, II, S. 50; Fleiner, § 5, I, 2, S. 71 f.; Piloty-Schneider, 1. Abschn., § 5, S. 7 und 4. Abschn., § 4, S. 104.

den Gesetzen." Beide Artikel garantieren die Gesetzmäßigkeit aller Verwaltung.

Es ist jedoch unbestritten, daß diesen Verfassungsgrundsätzen selbst dann Rechnung getragen wird, wenn das Gesetz seine rechtssatzschaffende Kraft auf Verordnungen überträgt [27]); denn auch in der Erteilung der Ermächtigung bringen Reich oder Länder ihre Gesetzgebungsgewalt zum Ausdruck [28]). Aber auch nur dann dürfen die Formen der Gesetzgebung bei der Aufstellung von Rechtssätzen verlassen werden, wenn eine solche gesetzliche Delegation vorhanden ist. Um noch ein Wort über solche Delegationen zu sagen: sie können allgemeiner Natur sein oder spezieller. Im ersteren Falle ermächtigt die Delegation eine Polizeibehörde zum Erlaß von Polizeiverordnungen für den ganzen Umfang ihrer Polizeigewalt; im letzteren dagegen wird der Polizeibehörde nur eine einzelne Materie oder auch nur ein Gegenstand zur Regelung überwiesen [29]).

In Norddeutschland gilt das System der allgemeinen Delegation, in Süddeutschland folgte man demjenigen der speziellen Delegation und stellte die sogenannten Polizei-

---

27) Von einigen Schriftstellern, beispielshalber von Anschütz, Verfassung, Anm. 4 zu Art. 114, S. 318 ff. u. Anm. 4 zu Art. 153, S. 397 u. Friedrichs Grundzüge, § 246, S. 125 wird hier der Ausdruck „Gesetz" im materiellen Sinne verstanden, sodaß also Verordnungen wie auch Gewohnheitsrecht ohne weiteres hierunter rechnen. Es kann dahingestellt bleiben, ob nicht vielleicht die Ansicht richtiger ist, daß beide Artikel nur auf formelle Gesetze abzielen, zu welcher Ansicht ich neige. Eins ist auch für diese letztere Ansicht festzuhalten: daß zwar dort, wo es sich um die Erteilung einer neuen Ermächtigung handelt, an sich die Gesetzesform notwendig ist, daß aber dort, wo diese neue Rechtsbildung Lücken läßt, das Gewohnheitsrecht sie füllen kann und daß ferner die angeführten Artikel auch das Gewohnheitsrecht mit zu Gesetzen zählen, das vor der Emanation der Verfassung als Ermächtigung gegolten hat. Vgl. zu diesen Ausführungen Schoen im Verw.-Arch., Bd. 28, S. 15 und Hatschek, Staatsrecht II, § 43, II, 8 c, S. 128.

28) Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 3, II, I b, S. 45. Siehe daselbst auch Anm. 26; 2. Aufl., § 14, I, S. 69, ebendort auch Anm. 7.

29) Siehe Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 3, II, 3, S. 55; 2. Aufl., § 16, I, S. 82.

strafgesetzbücher auf [30]). Zu bemerken ist aber, daß auch in den deutschen Ländern, wo wie in Mecklenburg und Preußen allgemeine Delegationen vorhanden sind, diese zurücktreten müssen, wenn eine spezielle gesetzliche Ermächtigung die Regelung einer Materie, die an sich der Regelung durch die allgemeine Delegation unterliegen würde, in die Hand genommen hat.

Teilweise müssen sich mehrere Delegationen ergänzen, um das für die Polizeiverordnungen bestehende Recht lückenlos zu gestalten. Es kann dies z. B. in der Weise geschehen, daß das eine ermächtigende Gesetz nur die Behörde angibt, welche ermächtigt sein soll, ein anderes den Gegenstand und ein drittes schließlich den Strafrahmen.

Auch Notverordnungen sind nicht etwas grundsätzlich anderes als Polizeiverordnungen. So stellte in Bayern vor der Revolution das Notverordnungsrecht „nicht mehr und nichts anderes als ein qualifiziertes Polizeiverordnungsrecht" dar; es konnten nämlich im Wege der Notverordnung nur polizeiliche Vorschriften (mit Strafdrohung) erlassen werden [31]).

Haben wir im Vorhergehenden das Verhältnis der Polizeiverordnungen zu anderen Begriffen, soweit sie keinen Gegensatz zu denselben bilden, untersucht, so bleibt uns im Folgenden noch die Untersuchung, zu welchen Begriffen sich eine Polizeiverordnung gegensätzlich verhält.

Als Rechtsverordnung bildet die Polizeiverordnung einen Gegensatz zu der Verwaltungsverordnung. Sie unterscheiden sich in der Weise, daß die Verwaltungsverordnungen keinen Rechtssatzinhalt haben, sondern nur Anweisungen der übergeordneten Behörden und Dienststellen an die untergeordneten Stellen enthalten, während Rechtsverordnungen unmittelbar in die persönliche Freiheit des Staatsbürgers durch Gebote und Verbote eingreifen [32]). Ein grundsätzlicher Unter-

30) Näheres bei Jellinek, Verwaltungsrecht, § 7, IV, 1, S. 123 f.

31) Siehe die Darstellungen bei Meyer-Anschütz, § 161, S. 677 ff. und Seydel-Piloty, § 148, S. 855.

32) Dieser Gegensatz wird von der herrschenden Meinung anerkannt; es befinden sich aber unter den Schriftstellern, und zwar besonders unter den jüngeren eine ganze Reihe solcher, die in mehr oder minder konsequenter Durchführung den Standpunkt vertreten, daß es einen begrifflichen Gegensatz zwischen Rechts-

schied besteht ferner zwischen den Polizeiverordnungen und den Ortssatzungen [33]). Dieser Gegensatz wird uns im ausführenden Teile der Arbeit noch hinlänglich beschäftigen [34]). An dieser Stelle sei vorerst darauf hingewiesen, daß der Unterschied nicht immer in der Rechtsnatur ihrer Bestimmungen besteht — beide sind ihrer Natur nach materielle Gesetze — sondern in dem Ursprung beider.

Ebenfalls in das Gebiet des Polizeirechts fallen die Polizeiverfügungen; sie sind wie die Polizeiverordnungen ein Ausfluß der allgemeinen Polizeigewalt. Während aber die Polizeiverordnung die generelle Regelung eines abstrakten Tatbestandes darstellt, hat die Polizeiverfügung die Regelung eines konkreten Tatbestandes zum Gegenstand [35]). Man muß sich hüten, den entscheidenden Unterschied zwischen beiden darin zu sehen, daß sich die Polizeiverordnung an die Gesamtheit und die Polizeiverfügung an einzelne richtet, denn es gibt auch Polizeiverfügungen, die sich an viele wenden. Aus diesem Grunde haben denn auch einige Schriftsteller zwischen Polizeiverfügung und Polizeiverordnung ein Zwischenglied, so etwas wie ein Mittelding, die Allgemeinverfügung, eingeschoben [36]). Ich halte dies indessen nicht

verordnungen und Verwaltungsverordnungen nicht gäbe, bei jeder Verordnung handele es sich um eine Rechtsvorschrift: so Arndt, S. 43 ff.; Merkel, § 8, S. 121 f.; cf. auch die bei Wenzel, Der Begriff des Gesetzes, S. 154 und 155 als Vertreter der letzteren Ansicht Angeführten. Wenzel selbst, der sich mit dieser Frage eingehend beschäftigt, führt dazu aus, „daß die herrschende Theorie von den Rechts- und Verwaltungsverordnungen im Grundprinzip richtig sei, wenn auch die bisherigen Formulierungen und Begründungen unzureichend und zu verwerfen seien". (Siehe denselben a. a. O., S. 158.) Dagegen sei „die neue Lehre unbegründet und unannehmbar". (A. a. O., S. 156.)

33) Siehe aber Merkel, § 8, S. 120: Derselbe findet den Ausschluß der autonomen Satzungen aus dem Verordnungsbegriff begriffsökonomisch irrationell.

34) Siehe unten S. 34 ff.

35) Vgl. Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 1, III, 1, S. 8 ff. und § 1, VI, 3, S. 23, 2. Aufl., § 3, S. 11 f. und § 6, III, S. 34 f.; Thoma, § 8, II, S. 65; Löning, § 52, I, S. 240; Hatschek, Verwaltungsrecht, § 21, I, S. 128 f.; Drews, 12, S. 83 f.; RGZ., Bd. 51, S. 328.

36) So Thoma, § 8, II, S. 65 und Hatschek, Verwaltungsrecht, § 21, I, S. 128.

für praktisch, da ich nicht finden kann, daß das wissenschaftliche Verständnis durch diese Konstruktion erleichtert wird; um nämlich unterscheiden zu können, ob es sich um eine Verordnung oder Verfügung handelt, muß man doch stets auf das soeben angeführte Kriterium der abstrakten oder konkreten Regelung eines Tatbestandes zurückgreifen. Da kann die Unterscheidung zwischen Einzel- oder Allgemeinverfügung wenig oder gar nichts helfen, es genügt, wenn man weiß, daß auch die Verfügung sich an viele wenden kann.

Nach diesen Abgrenzungen können wir nun dazu übergehen, das für Polizeiverordnungen Typische in einem Satze zusammen zu fassen: Es sind Polizeiverordnungen jene polizeilichen Ge- und Verbote, die an eine unbestimmte Menge von Untertanen auf einmal erlassen werden unter Androhung von Strafe und zur Regelung eines abstrakten Tatbestandes [37]).

Das Polizeiverordnungsrecht ist dann der Inbegriff derjenigen Rechtssätze, welche die Ausübung der Polizeigewalt in bezug auf Polizeiverordnungen zum Gegenstande haben [38]).

Wie sich das System gegenwärtig in Mecklenburg-Schwerin darstellt, das zu untersuchen, ist die Aufgabe dieser Arbeit. Zuvor müssen wir jedoch einen Blick in die Verhältnisse tun, die vor der Revolution in Mecklenburg herrschten, weil manche der zum gegenwärtigen Polizeiverordnungsrechtssystem gehörenden Grundsätze sich nur im Zusammenhange mit diesen vorrevolutionären Verhältnissen begreifen lassen werden.

## II. Die geschichtlichen Grundlagen.

### Die Verhältnisse in Mecklenburg-Schwerin vor der Revolution.

Das Polizeirecht im vorrevolutionären Mecklenburg steht im Zeichen einer wenig straffen, ja unklaren Kompetenzverteilung zwischen Landesherrn und Ständen. Die Unklarheit in der Zuständigkeitsverteilung ist für das gesamte

37) Aehnlich Friedrichs Grundzüge, § 246, S. 125; vgl. auch Loening, § 50, S. 231 und Rosin, 1. Aufl., § 1, VI, 3, S. 24, 2. Aufl., § 6, IV, S. 35 f.

38) Vgl. Thoma, § 1, III, S. 7.

öffentliche Recht des ständischen Staates symptomatisch [1]). Diese Eigentümlichkeit findet ihre Erklärung in der Tatsache, daß die betreffenden Befugnisse nicht den Ausfluß eines Staatswillens bedeuten, sondern daß sie sich herleiten lassen aus Verträgen von selbständigen Kontrahenten, durch welche die Vertragschließenden einen Rechtstitel erwerben [2]) [3]).

Wenn wir in der Literatur über das Staats- und Verwaltungsrecht des ständischen Mecklenburg nach dem Wort „Polizeiverordnungen" suchen, so ist diese Mühe durchaus vergebens, und das hat seinen guten Grund. Das Rechtssystem, welches wir heute als Polizeiverordnungsrecht ansprechen, gab es in Mecklenburg vor der Revolution nicht, weil die Form und der Begriff der Verordnung, wie wir sie in den übrigen deutschen Ländern schon seit dem Sieg des konstitutionellen Staatsgedankens kennen, in Mecklenburg damals noch nicht existierten [4]). Eine terminologische Differenzierung zwischen dem Begriff „Gesetz" [5]) und dem der „Verordnung" gab es überhaupt nicht [6]). Alle verbindlichen Anordnungen, die überhaupt veröffentlicht wurden, ergingen unter dem Namen „Verordnung". Es entspricht dieser Zustand der Rechtslage, in der sich die übrigen deutschen Staaten in der Zeit vor dem Konstitutionalismus befanden [7]). In dieser Zeit wurde auch in ihnen das Wort „Verordnung"

---

1) Siehe Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 122.

2) Es gibt in Mecklenburg eine ganze Anzahl solcher Verträge, der wichtigste ist der LGGEV. (Landes-Grund-Gesetzlicher Erbvergleich) vom 18. April 1755 (abgedruckt bei Sachsse, S. 466 ff.), daneben verdienen Erwähnung die verschiedenen Erbverträge zwischen der Stadt Rostock und dem Landesherrn: Erbvertrag vom 21. September 1573 (abgedruckt bei Sachsse, S. 277 ff.) und Erbvertrag vom 13. Mai 1788 (abgedruckt bei Sachsse, S. 586 ff. und in PGS., III, S. 462).

3) Vgl. Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 102, auch Büsing, S. 11 und 14.

4) Siehe auch Huther, a. a. O., S. 321.

5) Gemeint ist hier natürlich der formelle Gesetzesbegriff.

6) Vgl. Schlesinger, Staats- und Verwaltungsrecht, § 57, S. 136.

7) Vgl. Wenzel, Jurist. Grundprobl., 2. Abschn. II, 3, S. 61 ff.; Loening, § 50, S. 231; Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 102, 106—108 und 122.

als Wechselbegriff mit dem Wort „Gesetz" gebraucht. Wendungen wie: „Wir verordnen gesetzlich" und „Gesetzliche Verordnung" finden sich in dieser Epoche überall [8]).

Es hat aber doch Vorschriften gegeben, die den heutigen Polizeiverordnungen in mancher Hinsicht, vor allem inhaltlich, entsprechen, wenngleich sie sich darin von den heutigen Polizeiverordnungen unterscheiden, daß sie nicht auf Delegationen beruhen, welcher Umstand für die modernen Verordnungen typisch ist.

Die eine Art dieser Vorschriften entspringt der Gesetzgebungsgewalt des Landesherrn, die andere der grundherrlichen Gewalt.

Dem Umstand, daß eine Unterscheidung zwischen Gesetz und Verordnung nicht beobachtet wurde, entspricht auf der anderen Seite nämlich die Tatsache, daß vielfach da, wo heute die Verwaltung durch Erlaß von Verordnungen tätig wird, die Gesetzgebung unmittelbar in Funktion trat.

Nach dem LGGEV. § 191 ff. stand dem Landesherrn das Recht der Gesetzgebung auf allen Gebieten, die einer Regelung bedurften, zu. Diese Gesetze wurden unter dem Namen „Verordnungen" oder einfach „Ordnungen" erlassen. Darunter sind eine Reihe von Verordnungen, die polizeiliche Angelegenheiten [9]) in der Art regeln, wie es die heutigen Verordnungen tun, indem sie für abstrakte Tatbestände Gebote und Verbote aufstellen, die durch Strafbestimmungen erhärtet werden. Hierin berühren sie sich also mit den Polizeiverordnungen des modernen Rechts.

Derartige polizeiliche Vorschriften konnte der Landesherr für den ganzen Umfang des Landes erlassen; jedoch hatten die Stände ein Teilnahmerecht an der Ausübung dieses

8) Wenn beispielsweise der LGGEV. in den §§ 193 und 194 von Verordnungen, Gesetzen und Konstitutionen spricht, so ist damit nicht bewiesen, daß man zwischen diesen drei Begrifffen unterschied, sondern es ist das nur eine ziemlich willkürliche Aufzählung, die nur des Beispiels halber gebracht wird.

9) Solche Verordnungen sind z. B. die Verordnung vom 17. Februar 1897 betr. das Wegerecht (Rbl. 1897, S. 79 der Anlage), dann verschiedene Chaussee-Polizei-Ordnungen aus den Jahren 1862, 1888, 1898 (Rbl. 1862, S. 775 ff., Rbl. 1888, S. 99 ff., Rbl. 1898, S. 202 ff.), die Polizeiordnung für Schiffahrt und Flößerei auf der Elbe vom 16. Mai 1898 (Rbl. S. 164 ff.).

landesherrlichen Gesetzgebungsrechtes [10]). Auch stand nichts im Wege, daß er Verordnungen für einzelne Verhältnisse erließ [11]). Voraussetzung war natürlich dafür ebenfalls die Zustimmung der Stände, sofern sie durch dieselbe irgendwie betroffen wurden [12]) Besonders strengen Formen des Teilnahmerechts unterlagen solche Verordnungen, die in die wohlerworbenen Rechte und Befugnisse der Standschaft eingriffen, sie waren unter allen Umständen an deren Zustimmung gebunden, während die sogenannten „gleichgiltigen" Verordnungen unter Umständen ohne Aeußerung der Stände erlassen werden konnten [13]). Die Nichtäußerung wurde solchenfalls als stillschweigende Zustimmung aufgefaßt.

Die vom Landesherrn unter Mitwirkung der Stände für den ganzen Umfang Mecklenburg-Schwerin's erlassenen Polizeiordnungen stellten Landesverordnungsrecht dar, dagegen waren die erwähnten örtlichen Vorschriften materiellrechtlich lokales Recht.

Zum lokalen Recht gehörten auch diejenigen Verordnungen, die der Großherzog für das Gebiet des Domaniums erlassen konnte. Hierzu war er „bester Unserer Gelegenheit und Willkühr nach" [14]) befugt, d. h. ohne dabei an die Teilnahme der Stände gebunden zu sein. Natürlich konnte er auch einzelne Teile aus diesem Gebiet herausgreifen und für dieselben Polizeivorschriften erlassen, wie dies denn

---

10) Vgl. Hagemeister, § 102, S. 150 und Schlesinger, Staats- und Verwaltungsrecht, § 56, S. 131 ff.

11) Vgl. Schlesinger, Staats- und Verwaltungsrecht, § 56, S. 131 und § 57, S. 139.

12) So beispielsweise die Verordnung vom 18. November 1826, die das Verbot des unvorsichtigen Reitens und Fahrens in den Straßen von Güstrow enthält (Raabe, III, Nr. 2937, S. 978 ff.) und die Verordnung vom 16. März 1829, die das Gebot der Angabe des Ein- und Umzugs der Miethseinwohner in Güstrow (Raabe, III, Nr. 2942, S. 981) bringt. Beide Verordnungen geschahen auf Veranlassung des Magistrats der besagten Stadt, erlassen hatte sie jedoch der Landesherr.

13) Siehe LGGEV., § 196.

14) LGGEV., § 193.

z. B. in früherer Zeit oft und mannigfach in bezug auf die Stadt Schwerin geschehen ist[15]).

Dies ausschließliche Recht zum Erlaß von polizeilichen Verordnungen für das Gebiet des Domaniums unterscheidet sich seiner Natur nach von dem erwähnten Gesetzgebungsrecht des Landesherrn, bei dem die Stände eine mitwirkende Rolle hatten; es hat seine Quelle in der grundherrlichen Gewalt, die dem Großherzog über das Domanium wie den Ständen über ihr Gebiet zustand. Dieses grundherrliche Recht ist eine Aeußerung des „echten" Grundeigentums, das Landesherr und Stände besaßen[16]).

Es hatten nämlich die Stände in Mecklenburg eine gewisse Fülle von Polizeigewalt inne. Diese hatte sich ursprünglich aus der Polizeistrafgewalt und diese sich wiederum aus der Banngewalt des Richters entwickelt[17]), die im Gebiete der Landschaft die städtischen Obrigkeiten, im Gebiete der Ritterschaft die Gutsherren ausübten. Auch die vordem erwähnte Befugnis des Landesherrn zur Aufstellung von Polizeigesetzen für das Domanium war im Grunde eine Aeußerung solcher Polizeistrafgewalt, die dem Landesherrn als patrimonialen Gerichtsherrn oblag[18]). Die Polizeigewalt beruhte demnach auf dem eigenen Rechte der Grundherren. Sie war gegenüber derjenigen des Landesherrn eine niedere. Gewisse Gegenstände gehörten nicht zur niederen Polizei; vor allen Dingen erstreckte sich letztere auf Reinigung der Gassen, Versorgung aller Orte mit Lebensmitteln, Anlegung von Wirtshäusern, Benutzung der Viehweiden u. a.[19]).

Zu selbständigen Anordnungen, die den heutigen Verfügungen entsprechen, berechtigte die niedere Polizeigewalt ihre Inhaber ohne weiteres, ebenso konnten dieselben auch

---

15) Vgl. die Verordnung vom 14. Februar 1806, die das Wasserausgießen in den Straßen von Schwerin bei Frostwetter unter Strafe stellte (Offiz. Wochenblatt 1815, 6. Stück, S. 24).

16) Im Gegensatz dazu hat das unechte Eigentum bloß zivilrechtlich volle Wirkung, es verleiht aber keine öffentlich-rechtlichen Befugnisse. Vgl. Schlesinger, Staats- und Verwaltungsrecht, § 18, S. 47.

17) Siehe bei Loening, § 50, S. 231.

18) Vgl. Büsing, § 21, S. 48.

19) Vgl. Hagemeister, § 100, Anm. 1, S. 146.

solche Anordnungen treffen, die sich ungefähr mit den heutigen Polizeistrafverfügungen decken, seit 1879 sind sie solche [20]).

Zwar war die niedere Polizeigewalt daneben grundsätzlich in ihrem Kreise auch zu generellen Anordnungen, die eine abstrakte Tatbestandsregelung im Auge hatten, befugt, aber sie war dazu allein nicht imstande. Die Landstände waren lediglich in der Lage, bezüglich solcher lokalpolizeilichen Angelegenheiten dem Landesherrn aus freien Stücken Vorschläge zu unterbreiten, allenfalls aber mußte die Bestätigung desselben zu derartigen abstrakten Anordnungen eingeholt werden [21]) [22]). Doch braucht man dieser Tatsache keine übertriebene Wichtigkeit beizulegen, da kein Fall berichtet worden ist, in dem der Landesherr eine gewünschte Zustimmung versagt hätte [23]) und dies dem Landesherrn aus dynamisch-politischen Gründen auch schwerlich möglich gewesen wäre.

Nicht nur ein ganzer Stand in seiner Gesamtheit, sondern auch einzelne Mitglieder desselben, also z. B. eine Stadt oder ein Gutsherr konnten dies Vorschlagsrecht zur Ausübung bringen [24])

Nach diesem Sachverhalt scheint leicht die Möglichkeit eingetreten zu sein, daß das landesherrliche Gesetzgebungsrecht und das grundherrliche Recht zur Regelung von polizeilichen Angelegenheiten in Kollision geraten wären. Es wird das in der Praxis aber kaum vorgekommen sein und zwar um deswillen nicht, weil in jedem Falle eine Uebereinstimmung beider Beteiligten, des Großherzogs wie der Standschaft, erforderlich war. Ob daher die Initiative vom Landesherrn ausging und dann das Teilnahmerecht der Stände in Funktion trat oder ob der Vorschlag von der

---

20) Siehe die Verordnung vom 28. Mai 1879 zur Ausführung der Strafprozeßordnung (RBl. S. 335).

21) Siehe Loening, § 50, S. 231; vgl. auch Krause, II, § 5, S. 82 ff.

22) Ein Beispiel liegt vor in der landesherrlich bestätigten Weideordnung der Stadt Röbel vom 26. April 1906. Siehe Meckl. Zeitschr., Bd. 40, S. 27. Vgl. auch Sawitz, Anm. 4 zu § 13.

23) So auch Krause, II, § 5, S. 85.

24) Vgl. die Beispiele zu Anm. 22 und S. 19, Anm. 12.

Standschaft bzw. einem Mitgliede derselben ausging und darauf der Landesherr seine Bestätigung erteilte, bleibt sich ziemlich gleich. Wo es auf die lokalen Bedürfnisse angekommen ist, wird das einzelne Ständemitglied naturgemäß zuerst mit einem Vorschlag hervorgetreten sein. Nicht immer tritt in den Vorschriften klar zutage, auf wessen Veranlassung sie ergangen sind. Man hat die Grenzen hierin nicht stets streng und konsequent gezogen, ja man hat eigentlich keine festen Kriterien dafür besessen; das zeigen die beiden oben [25]) angeführten Bestimmungen. In diesem Falle machte der Magistrat der Stadt Güstrow den Vorschlag, gleichwohl erging die Verordnung als Gesetz vom Landesherrn [26]). Daraus sieht man, daß es mit der klaren Unterscheidung in der Kompetenzverteilung nicht so wichtig genommen wurde.

Eine Ausnahme von diesem allgemeinen Rechtssystem ist zu verzeichnen bezüglich des Rechts zum Erlaß von Polizeivorschriften für die beiden Seestädte Rostock und Wismar. Beide besaßen das Recht der Autonomie auch auf dem Gebiete des ius politiae. Für Rostock war es ausdrücklich festgesetzt in dem Erbvertrag vom 13. Mai 1788 [27]), § 45 [28]): „die Stadt erkennet das Recht, ihr eigenes Stadtrecht, Policey- und Gerichts-Ordnung, auch sonst nötige Statuten, und zwar soviel nach der Stadtverfassung immer möglich, in Gemäßheit allgemeiner Landesgesetze, machen zu können als eine Gnadenverleihung der Landes-Herrschaft, unterthänigst an", für Wismar festgelegt auf Grund eines Privilegs vom Jahre 1266 [29]). Die Stellung der beiden Seestädte unterschied sich danach ganz erheblich von derjenigen der übrigen Grundherren, indem sie in dem Recht zur Aufstellung von polizeilichen Verordnungen unabhängig

---

25) S. 19, Anm. 12.

26) Siehe aber auch S. 21 das Beispiel unter Anm. 22, wo es heißt: Landesherrlich bestätigte Weideordnung der Stadt Röbel. Zu den Ausführungen im Text vgl. auch S. 16 f.

27) Abgedruckt in der Gesetzessammlung für die Mecklenburg-Schwerin'schen Lande, 3. Bd. 1868, Nr. 928, S. 462 ff., außerdem bei Sachsse, S. 586 ff.

28) A. a. O., S. 471 ff., bei Sachsse, S. 592.

29) Vgl. Schlesinger, Staats- und Verwaltungsrecht, § 58, S. 151, ferner § 56, S. 132; LGGEV., § 193.

von jedem Mitwirken der Landesherren waren; lediglich ein gewisses Aufsichtsrecht war dem Großherzog gesichert [30]).

Diese Autonomie der Seestädte ist daher nicht so sehr den grundherrlichen Befugnissen der andern Stände, als vielmehr dem landesherrlichen Gesetzgebungsrecht an die Seite zu stellen [31]).

Was die Verkündung anbetrifft, so geschah sie für die landesherrlichen Verordnungen im „Offiziellen Wochenblatt", später im „Regierungsblatt", in ältester Zeit durch Verlesung von der Kanzel [32]). Diese Publikationsform wurde nicht nur bezüglich der Landespolizeiordnungen beobachtet, sondern, soweit ich sehe, auch bezüglich solcher lokalen Polizeivorschriften, die vom Landesherrn ausgingen, bezüglich der Polizeivorschriften für das Domanium ebenso wie für solche Lokalvorschriften, die er unter Mitwirkung der Stände erließ. In neuerer Zeit hat allerdings der Landesherr von seinem Rechte zum Erlaß besonderer Polizeiverordnungen für das Gebiet des Domaniums wenig Gebrauch gemacht, sondern es im allgemeinen bei den Vorschriften der Landesgesetze belassen [33]).

Was dagegen die Publikation derjenigen Lokalanordnungen anbelangt, welche die Stände — allerdings, wie ausgeführt, unter Mitwirkung des Landesherrn — zuwege brachten, so wird es genügt haben, wenn sie in irgendeiner Weise der Allgemeinheit, die sie verbinden sollten, bekannt gegeben wurden.

In den Städten wird wohl gewöhnlich eine Tageszeitung diese Aufgabe erfüllt haben; es läßt sich jedoch auch das Mittel des Aushangs, im Rathaus etwa, denken.

Im Gebiete der Ritterschaft, wo ein polizeiliches Verordnungsrecht überhaupt weniger in Frage gekommen sein wird, mag vielleicht auch eine Tageszeitung die Aufgabe der Kundbarmachung erfüllt haben, oder man wird sich mit

---

30) Ein derartiges Statut ist z. B. die Rostocker Straßenpolizeiordnung vom 19. Februar 1906 (abgedruckt bei Werther, S. 282 ff.).

31) Vgl. Schlesinger, Staats- und Verwaltungsrecht, § 58, S. 140.

32) Siehe Schlesinger, ebendort, § 57, S. 137.

33) Vgl. Schlesinger, a. a. O., § 19, S. 52.

der Anbringung von allgemein zugänglichen Anschlägen oder mit dem Aufstellen von Tafeln begnügt haben.

Daß eine Publikation überhaupt erforderlich war, dieser Rechtsgrundsatz mußte auch im ständischen Mecklenburg gelten; war es auch kein vollwertiger Rechtsstaat, so konnte es doch nicht in allem ohne die diesem eigentümlichen Grundsätze auskommen. Gänzlich hat es sich den modernen Rechtsanschauungen nicht verschließen können.

Es ist noch von Interesse, daß das Polizeirecht in Mecklenburg-Schwerin bis zur Revolution keine allzu große Würdigung genossen hat. Daher sind denn auch in der Literatur nirgendwo die eben geschilderten Zusammenhänge klar dargestellt; die Ausführungen, die sich bei den Schriftstellern darüber finden lassen, sind mehr oder weniger willkürlich aus dem Zusammenhang herausgenommen und finden sich in den verschiedensten Gebieten verstreut. Diese Gleichgültigkeit einer uns heute so wichtigen Materie gegenüber konnte um so eher Platz greifen, als die Verteilung der Polizeigewalt im Ständestaat letzten Endes eine interne Angelegenheit zwischen Landesherrn und Ständen war [34]) und die Rechtmäßigkeit der Polizeistrafvorschriften einer verwaltungsrichterlichen Kontrolle überhaupt nicht unterlag [35]).

---

34) Setzte sich der Großherzog z. B. beim Erlaß eines Polizeigesetzes einfach über das ständische Teilnahmerecht hinweg, so erwuchsen Ansprüche daraus nur zwischen ihm und den Ständen, die in ganz ähnlicher Weise wie privatrechtliche Ansprüche ausgefochten werden konnten.

35) Vgl. Külper, S. 1.

# Das geltende Polizeiverordnungsrecht in Mecklenburg-Schwerin.

## I. Die formellen Voraussetzungen zum Erlaß von Polizeiverordnungen durch Behörden der allgemeinen Polizei.

### 1. Die Delegationen.

Mit den geschilderten Zuständen machte die Revolution ein radikales Ende. Sie brachte Mecklenburg den Konstitutionalismus, indem sie dem Lande seine erste Verfassung gab [1]). Auch wurden in eiliger Folge eine Reihe von Gesetzen erlassen, die der Staatsverwaltung Mecklenburg-Schwerin's nunmehr ein völlig anderes Gepräge gaben. Zu nennen sind aus der Reihe derselben die meckl.-schwer. Städteordnung vom 18. Juli 1919 [2]), die meckl.-schwer. Landgemeindeordnung vom 20. Mai 1920 [3]), die meckl.-schwer. Amtsordnung mit demselben Datum wie die Landgemeindeordnung [4]) und das Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 3. März 1922 [5]). Das letzte Gesetz scheidet für unsere Betrachtung zunächst noch aus, wir werden es aber da nicht entbehren können, wo wir die Rechtskontrolle der Polizeiverordnungen zur Darstellung bringen werden [6]).

1) Die Verfassung des Freistaates von Mecklenburg-Schwerin vom 17. Mai 1920 (Rbl. Nr. 92, S. 653), abgeändert durch die Gesetze vom 25. Januar 1921 (Rbl. Nr. 18, S. 128) und vom 15. Dezember 1921 (Rbl. 1922, Nr. 6, S. 55).

2) Rbl. Nr. 121, S. 673.

3) Rbl. Nr. 95, S. 743, abgeändert durch Gesetz vom 16. Mai 1922 (Rbl. Nr. 53, S. 339).

4) Rbl. Nr. 93, S. 727 ff., hierzu Berichtigung im Rbl. 1921, Nr. 67, S. 592, abgeändert durch Gesetz vom 16. Mai 1924 (Rbl. Nr. 31, S. 179).

5) Rbl. Nr. 36, S. 211. Siehe auch oben S. 10 f.

6) Siehe unten S. 69 ff.

Die Polizeiverordnungen können nur auf Grund von Ermächtigungen erlassen werden nach dem, was oben abgeleitet wurde [7]). Auch ist schon festgestellt worden, daß in Mecklenburg das System der generellen Ermächtigung vorherrscht [8]). Die Delegation, die den für ein Polizeiverordnungsrecht in Betracht kommenden Behörden allgemein die Gegenstände zuweist, ist keine Vorschrift des gesatzten Rechtes, sondern sie hat ihre Quellen im Gewohnheitsrecht. Die Aufgaben der Polizei ergeben sich aus dem Begriff derselben. Dieser hat sich, wie im ersten Teile der Arbeit ausgeführt ist, auf dem Wege des Gewohnheitsrechtes herausgebildet [9]). Diese gewohnheitsrechtliche Herausbildung des Begriffes der Polizei geschah unter starkem Einfluß und in Anlehnung an die preußischen Rechtsverhältnisse, ja gewissermaßen wurde der berühmte § 10, II, 17 ALR. in Mecklenburg rezipiert; jedenfalls entspricht die für Mecklenburg maßgebende Generalermächtigung in ihrem Umfange völlig derjenigen, die für das preußische Recht durch den § 10, II, 17 ALR. aufgestellt ist. Dementsprechend umfaßt sie alle Maßnahmen („nötige Anstalten", § 10, II, 17 ALR.), die dem Sicherheitszweck und der Gefahrenabwehr dienen, damit also auch die „Polizeiverordnung".

Daneben kommen aber auch Spezialdelegationen in Frage, besonders auch solche des Reichs. Soweit nämlich nach der Reichsverfassung das Reich die Gesetzgebung über polizeiliche Materien hat [10]), kann es dieses sein Recht zur Ausübung auf seine eigenen Organe als auch auf die Polizeibehörden oder andere Organe der Länder übertragen [11]). Welche Behörden in den einzelnen Ländern in Frage kommen, das bestimmt sich wieder nach der inneren Behördenorganisation derselben. Sehr oft verweist das Reich den Erlaß von Verordnungsvorschriften an die Landeszentralbehörden, dann ist in Mecklenburg-Schwerin dasjenige Ministerium

---

7) Seite 13.

8) Oben S. 13 f.

9) Siehe oben S. 8 ff.

10) Siehe unter anderem Art. 7, Ziff 4, 8, 15, 16, 18, 19, 20 RV.

11) Vgl. Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 3, II, 1, S. 44, 2. Aufl., § 14, I, S. 68; Hatschek, Verwaltungsrecht, § 21, II, 2a, S. 130.

dafür zuständig, in dessen Verwaltungsgebiet die Verordnung fällt [12]). Die auf Grund einer solchen Delegation erlassenen Verordnungen stellen materielles Reichsrecht dar [13]), nicht mecklenburgisches Recht. Das Reich übt seine Gesetzgebungsgewalt in derartigen Fällen eben mittelbar aus. Das gilt aber nur, wenn wir es mit echten Ermächtigungen zu tun haben. Handelt es sich um sogenannte Blankettgesetze, so gilt das eben Ausgeführte nicht [14]). Blankettgesetze sind solche Reichsgesetze, die nur Bezug nehmen auf diejenigen Polizeiverordnungen, welchen eine landesgesetzliche Delegation zugrunde liegt, und dieselben vorbehalten, nicht aber selbst die Ermächtigung hierfür abgeben. Es ist wichtig, daß man dies auseinanderhält, ergeben sich doch aus der Tatsache, daß manche von den Landesbehörden erlassene Polizeiverordnungen Reichsrecht darstellen, wichtige Folgerungen. Solche nämlich beseitigen alles auf demselben Gebiet erlassene Landesrecht, das ihnen in irgendeiner Weise widerspricht [15]). Die materiell-reichsrechtliche Verordnung würde auch die betreffenden Landesgesetze entkräften. Der Grundsatz von dem Vorrang des Gesetzes gegenüber der Verordnung steht dem anderen Grundsatz „Reichsrecht bricht Landesrecht" wirksam nicht entgegen, da dieser bei Konkurrenz beider sich als stärker erweist. Welcher Natur diejenigen Polizeiverordnungen sind, die von Reichsgesetzen vorbehalten werden, liegt auf der Hand. Sie bedeuten selbstverständlich Landesrecht.

Außer Spezialdelegationen des Reichs kommen für Mecklenburg-Schwerin auch solche des Landes in Frage. Sie

12) Vgl. die Bekanntmachung vom 18. November 1924, die gemäß dem § 23 der Reichsverordnung über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen vom 15. März 1923 (RGBl. S. 180) vom Ministerium des Innern als oberster Landesbehörde erlassen wurde, um die Höchstgeschwindigkeit von Kraftfahrzeugen auf Neuschüttungsstrecken zu regeln.

13) Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 3, II, 1 c, S. 45 f., 2. Aufl., § 14, 2, S. 69 ff.; Hatschek, Verwaltungsrecht, § 21, II, 2 a, S. 130.

14) Vgl. Fleiner, § 5, I, 2 b, S. 78, vor allem aber Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 3, II, 1 c, S. 46, 2. Aufl., § 14, II, S. 71 ff.; nicht ganz genau Hatschek, Verwaltungsrecht, § 21, II, a, S. 130.

15) Art. 13, Abs. 1 RV.: Reichsrecht bricht Landrecht.

können im einzelnen bestimmen, welche Behörden zum Erlaß berechtigt sein sollen, es können das auch solche sein, die nach dem System der allgemeinen Ermächtigungen nicht dazu befugt sind; sie können aber auch Behörden, die an sich befugt wären, ausschließen. Auch können sie den Kreis der Gegenstände, die durch Polizeiverordnungen geregelt werden, erweitern; gegebenenfalls können sie aber auch nach dieser Richtung hin einschränkend wirken. Auch in dem, was Form und Verkündigung anbetrifft, können sie spezielle Regeln aufstellen. Spezialdelegationen, welchen die Kraft innewohnen soll, die Schranken des allgemeinen Polizeiverordnungsrechts zu erweitern, müssen, da darin eine Aenderung der allgemeinen auf Gesetz oder entsprechendem Gewohnheitsrecht beruhenden Polizeiermächtigung liegt, formell gesetzlichen Charakter haben. Verordnungen können daher nach unserer Meinung keine neuen Ermächtigungen zu Eingriffen in Freiheit und Eigentum aufstellen [16]).

Die Spezialdelegationen nehmen sich eine Spezialisierung und Detaillierung polizeilicher Aufgaben im Hinblick auf die von ihnen ins Auge gefaßten und durch sie verfolgten besonderen Gesichtspunkte zum Ziel. In der Regel fallen die von den Spezialgesetzen geregelten Materien demgemäß aus dem allgemeinen Rahmen des durch generelle Delegationen aufgestellten Systems heraus. Gleichwohl müssen die speziellen Ermächtigungen bei der Darstellung des Polizeiverordnungsrechtes in den Kreis der Betrachtungen gezogen werden, da dieses sowohl das allgemeine als auch das besondere Polizeiverordnungsrecht umfaßt. Typisch ist aber für Mecklenlenburg-Schwerin das auf allgemeiner Delegation beruhende Recht, dasselbe wird natürlich daher bei der Darstellung in den Vordergrund des Interesses treten [17]).

In dem allgemeinen Polizeiverordnungsrechtssystem von Mecklenburg-Schwerin lassen sich eine Menge von Besonder-

16) A. A. Anschütz, Art. 114, Anm. 4, S. 318 ff. und Art. 153, Anm. 4, S. 397; auch Friedrichs Grundzüge, § 246, S. 125; vgl. auch oben S. 13, Anm. 27.

17) Es ist überhaupt unmöglich, das aus den besonderen Delegationen entspringende Recht unter ein einheitliches System zu bringen, da die einzelnen Sondergesetze natürlich jeweils ihre besonderen Gesichtspunkte haben. Daher sind nur Bemerkungen ganz allgemeiner Art über dieselben zu machen.

heiten wahrnehmen, die dasselbe aus der Reihe der andern norddeutschen Polizeiverordnungssysteme herausheben, von denen das preußische hier und da zum Vergleich herangezogen werden soll.

## 2. Die Träger des Polizeiverordnungsrechtes.

Die Zuständigkeitsverteilung in bezug auf den Erlaß von Polizeiverordnungen ist in Mecklenburg-Schwerin nicht so ganz eindeutig geregelt, wie man es zunächst vielleicht erwartet, da nur wenige Behörden für den Erlaß von Polizeiverordnungen in Frage kommen.

Ueberhaupt wird die Uebersichtlichkeit über die getroffene Regelung dadurch schwierig, weil es in Mecklenburg kein Gesetz gibt, welches wie in Preußen das Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung[1]) im sechsten Titel die gesamten über das Polizeiverordnungsrecht der allgemeinen Polizeibehörden existierenden Rechtssätze zusammenfaßt[2]). die Grundsätze über die Kompetenz zum Erlaß von Polizeiverordnungen müssen aus verschiedenen Gesetzen gewonnen werden.

Wenn man von Polizeibehörden schlechthin redet, so sind damit die Behörden der allgemeinen Polizei gemeint. Die Sonderpolizeibehörden spielen eine Rolle für sich und unterliegen in mancher Hinsicht anderen Grundsätzen als die Behörden der allgemeinen Polizei. Aus dem Rahmen der Betrachtung scheiden daher zunächst die Sonderpolizeibehörden aus, nur die allgemeinen Polizeibehörden sollen einstweilen den Gegenstand der Abhandlung bilden. Der Gegensatz zwischen „allgemeinen“ und „speziellen Polizeibehörden“ ist von dem der „allgemeinen“ und der „speziellen Delegation“ zu trennen. Die allgemeinen Polizeibehörden können auf Grund einer besonderen Ermächtigung tätig werden und umgekehrt eine Sonderpolizeibehörde auf Grund einer allgemeinen Delegation. Die allgemeinen Polizeibehörden unterscheiden sich dadurch von den Sonderpolizeibehörden, daß sie nicht

1) Preuß. GS. 1883, S. 195, siehe auch das Gesetz über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850; Preuß. GS., S. 265.

2) Eine restlose Zusammenfassung der Grundsätze war wenigstens in dem angegebenen preußischen Gesetz angestrebt.

wie diese auf eine bestimmte besondere polizeiliche Materie beschränkt sind, sondern alle polizeilichen Angelegenheiten regeln, soweit sie nicht besonderen Behörden übertragen sind [3]). Die Behörden der allgemeinen Polizei sind nicht nur Polizeibehörden, vielmehr üben sie neben ihren polizeilichen Funktionen auch als Behörden der allgemeinen Verwaltung sonstige Verwaltungsfunktionen aus.

In Mecklenburg kommen, um dies vorweg zu nehmen, nur Zentralbehörden und Lokalbehörden für ein polizeiliches Verordnungsrecht in Frage. Mittelbehörden, welche sich als Zwischenglieder einschalten könnten, wie in Preußen, gibt es in Mecklenburg-Schwerin nicht.

a) Landeszentralbehörde: Das Ministerium.

Landeszentralbehörde ist in Mecklenburg-Schwerin entweder die Gesamtheit der Staatsminister, das Staatsministerium, oder das betreffende einzelne Fachministerium.

Das ergibt sich aus dem § 51 VMSchw., er lautet: „Die Verwaltung, insbesondere die Ausführung der Gesetze, der Erlaß der dazu erforderlichen Anordnungen und die Vertretung des Staates im Rechtsverkehr ist Sache des Staatsministeriums und der Fachministerien." Damit ist dem Ministerium [4]) zugleich mit der andern Staatsverwaltung die Polizeiverwaltung des Landes übertragen. Wenn der angezogene Paragraph dem Ministerium nämlich die allgemeine Landesverwaltung überträgt, so umfaßt dies auch die Verwaltung der Polizei [5]), das Ministerium ist also Träger der allgemeinen Polizeigewalt; denn ohne die Polizeigewalt ist die Verwaltung der Polizei unmöglich, da es der Polizei ja gerade eigentümlich ist, daß sie sich in einer bestimmten Erscheinungsform der öffentlichen Gewalt äußert, die wir Polizeigewalt nennen. Wird also einer Behörde alle Verwaltung der Polizei übertragen, so wird ihr damit auch alle

3) Vgl. Dieckmann, 12. Kap., S. 668; Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 5, A, S. 119, 2. Aufl., § 32, S. 185 f.

4) Wo wir im folgenden schlechthin vom Ministerium reden, ist damit umschrieben: das Staatsministerium oder das jeweils zuständige Fachministerium.

5) Siehe O. Mayer, § 19, II, S. 208.

Polizeigewalt übertragen [6]). Dann bedeutet es weiter nur die Schlußfolgerung in dieser Gedankenreihe, wenn man einer derartig qualifizierten Behörde das Recht zum Erlaß von Polizeiverordnungen zuspricht, da seinerseits das Polizeiverordnungsrecht nichts anderes darstellt als eine Aeußerung der allgemeinen Polizeigewalt [7]).

Zieht man nun die für das preußische Recht geltenden Bestimmungen zum Vergleich heran, so findet man, daß zwar nach Art. 7 PV. das Staatsministerium in Preußen die oberste vollziehende und leitende Behörde des Staates ist, daß jedoch der Umfang der Vollziehung für dasselbe auf die im Art. 49 ff. PV. [8]) kasuistisch aufgezählten Gegenstände beschränkt ist. Unter diesen Gegenständen befindet sich nur ein Notverordnungsrecht, kein allgemeines Verordnungsrecht. Das preußische Staatsministerium oder die einzelnen Fachminister sind nur berechtigt, polizeiliche Vorschriften (Verordnungen, Anordnungen, Reglements) für den ganzen Umfang des Staates oder für einzelne Teile desselben zu erlassen, wo die Gesetze ausdrücklich auf diesen Erlaß durch die Zentralbehörden verweisen, also nur auf Grund von spezieller Delegation. Gegen die Nichtbefolgung solcher Vorschriften können Geldstrafen bis zum Betrage von 150 RM. angedroht werden. So der § 136 des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung! Das Recht des preußischen Staatsministeriums zum Erlaß von Polizeiverordnungen, soweit die Gesetze ausdrücklich darauf verweisen, versteht sich aber an sich von selbst, da durch die einzelnen speziellen Delegationen selbst dies Recht begründet wird. Nach dieser Richtung hin ist also dem § 136 kein konstitutiver Charakter beizulegen, in dieser Beziehung wirkt er nur deklaratorisch [9]).

---

6) Auf diesen Zusammenhang der in Rede stehenden Begriffe wurde schon oben S. 10 hingewiesen.

7) Vgl. auch Dieckmann, 12. Kap., S. 676: Der Erlaß von Polizeiverordnungen steht jeder Polizeiverwaltung zu.

8) Preuß. GS. 1920, S. 543 ff.

9) Daß und inwiefern dem § 136 auch konstitutive Bedeutung beizulegen ist, siehe bei Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 5, A, S. 124 f., 2. Aufl., § 32, II, 2 b und c, S. 191 f., für unsere Arbeit ist das nicht weiter von Bedeutung.

Neben dem § 51 enthält die Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin vom 17. Mai 1920 eine Bestimmung, die zu Zweifeln Anlaß geben könnte, ob die dem § 51 soeben gegebene Auslegung zu halten ist. Ich habe den § 61 im Auge. Er enthält folgenden Wortlaut: „Das Staatsministerium ist befugt, wenn der Landtag nicht versammelt ist, in dringenden Fällen Polizeigesetze und Ausführungsgesetze zu Reichsgesetzen zu erlassen. Sie sind dem Landtag, sobald er wieder zusammentritt, zur Genehmigung vorzulegen und vom Staatsministerium aufzuheben, wenn die Genehmigung versagt wird." Wir hörten oben [10]), daß Bayern vor der Revolution in dem Notverordnungsrecht ein „Qualifiziertes Polizeiverordnungsrecht" für das Ministerium aufstellte; weiter wurde ausgeführt [11]), daß auch das preußische Ministerium ein Notverordnungsrecht, aber kein allgemeines Polizeiverordnungsrecht besitzt. Das legt den Gedanken nahe, ob nicht etwa § 61 VMSchw. etwas ähnliches bedeuten könnte.

Wenn § 61 für das mecklenburg-schwerin'sche Staatsministerium so etwas wie ein „qualifiziertes Polizeiverordnungsrecht" aufstellen würde, dann wäre die dem § 51 untergelegte Bedeutung sicher nicht zutreffend, da § 61 an den Erlaß von Polizeiverordnungen ganz bestimmte Voraussetzungen knüpfen würde, während nach dem § 51, falls er das Recht zum Erlaß von Polizeiverordnungen aussprechen sollte, gerade ein dem entgegengesetzter Rechtszustand festgelegt wäre: daß nämlich der Erlaß derselben an irgendwelche besonderen Voraussetzungen nicht gebunden wäre. Das aber wäre ein unlöslicher Widerspruch. Der § 61 spricht aber nicht von „Polizeiverordnungen", sondern von „Polizeigesetzen". Das Wort „Gesetz" ist an dieser Stelle nicht im materiellen Sinne zu verstehen und soll hier nicht soviel wie „Verordnung" bedeuten; dann würde der soeben gekennzeichnete Widerspruch zutage gefördert. Derselbe entsteht nicht, sobald man den Ausdruck „Gesetz" im formellen Sinne nimmt.

Einer dahingehenden Auslegung des § 61 VMSchw.

---

10) Siehe S. 14.

11) Seite 31.

steht kein begriffliches Hindernis entgegen. Zwar ist das von der Verfassung allgemein zur Gesetzgebung berufene Organ der Landtag. Dieser Grundsatz gilt aber nach § 26 VMSchw. nur, soweit die Gesetzgebung nicht vom Volke unmittelbar geübt wird oder in der Verfassung anderen Organen übertragen ist.

Es handelt sich demzufolge im § 61 um formelle Polizeigesetze. Das Ministerium funktioniert sonach unter Umständen als gesetzgebende Körperschaft; aber die Kautelen, die man gegen einen Mißbrauch dieses Rechts errichtet hat, sind, wie der Wortlaut des § 61 zeigt, sehr stark.

Um es nochmals zu betonen: mit einem Polizeiverordnungsrecht haben wir es in dieser Erscheinung nicht zu tun, sondern dieselbe hat die Natur eines „qualifizierten Gesetzgebungsrecht“ [12]). Wenn dieser Eigentümlichkeit des mecklenburgischen Gesetzgebungsrechtes trotzdem in der vorliegenden Darstellung ein verhältnismäßig großer Raum zugestanden wurde, so geschah das einesteils, um jedes Mißverständnis, zu dem man sich vielleicht im Hinblick auf die preußischen oder bayerischen Verhältnisse verleiten lassen könnte, auszuschließen. Zudem war es von Wert, das Polizeiverordnungsrecht von diesem polizeilichen Gesetzgebungsrecht eindeutig abzugrenzen, da sich aus der gefundenen Tatsache, daß es sich im § 61 um formelle Gesetze handelt, anderweitig Folgerungen ergeben, die für das Thema der Arbeit von Bedeutung sind [13]).

Wenn wir die Ergebnisse der Uebersichtlichkeit halber noch einmal zusammenfassen, so ist festzustellen, daß das mecklenburg-schwerin'sche Ministerium im Gegensatz zu dem in Preußen ein allgemeines Recht zum Erlaß von Polizeiverordnungen besitzt und daß dieses sein Recht außerdem noch durch Spezialdelegationen erweitert bzw. eingeschränkt werden kann. Letzteres wird aber weniger in Frage kommen.

---

12) Vgl. auch Merkel, § 17, S. 242. Er führt aus, daß eine Polizeigesetzgebung die rechtliche Regelung der Polizeiverwaltung, aber nicht selbst Polizei, weil nicht Verwaltung, bedeute.

13) Siehe unten S. 66.

### b) Ortspolizeibehörden.

Bezüglich des auch formell lokalen Polizeiverordnungsrechts müssen die Verhältnisse in den Städten von denen in den Landgemeinden gesondert werden. Es ist zweckmäßig, zunächst die städtischen Verhältnisse klarzulegen, da dieselben sich in gewisser Beziehung einfacher gestalten, als dies in den Landgemeinden bezüglich des Polizeiverordnungsrechts der Fall ist.

α) Im § 41 der mecklenburgischen Städteordnung begegnet das Wort „Ortspolizeibehörde"; vielleicht, daß in demselben Aufschluß über das Polizeiverordnungsrecht zu finden ist! Zum besseren Verständnis sei dessen Wortlaut wiedergegeben: „Der Rat hat als Organ der Staatsverwaltung, die ihm durch Gesetze und Verordnungen, sowie durch Verfügungen der oberen Behörden besonders übertragenen Geschäfte zu erledigen. In diesem Geschäftskreise, zu dem insbesondere die Geschäfte der Ortspolizeibehörde und die in Gewerbesachen gehören, bedarf der Rat einer Zustimmung der Stadtverordnetenversammlung nur zu Ausgaben und Ortssatzungen, ... Ortssatzungen bedürfen der Bestätigung des Landesverwaltungsrats." Wie man sieht, sucht man nach dem Ausdruck „Polizeiverordnungen" hier vergebens, obwohl er nach dem Zusammenhang eigentlich erwartet werden könnte. Dafür fällt aber die Terminologie „Ortssatzungen" ins Auge. Wie wir im allgemeinen Teil ausführten [14]), wird von der Ortssatzung als von einem begrifflichen Gegensatz zur Polizeiverordnung gesprochen, der aus dem verschiedenen Ursprung herrührt. Die Ortssatzung ist auch ein materielles Gesetz, sie ist eine Rechtsregel, die eine Körperschaft des öffentlichen Rechts vermöge ihres vom Staate anerkannten eigenen Rechts, nicht auf Grund eines staatlichen Auftrags, für ihr Gebiet aufstellt [15]). Die Ortssatzungen entspringen also dem Recht der Selbstverwaltung im juristischen Sinne, wenn

---

14) Siehe S. 14 f.

15) Vgl. Fleiner, § 5, 3, S. 80; Laband, Reichsstaatsrecht, § 11, S. 106 ff.; O. Mayer, § 8, 3, S. 85 ff.; Bornhak, § 10, 1, S. 33; Hatschek, Verwaltungsrecht, § 9, III, S. 52 f.; Herrnritt, § 7, IV, S. 91.

man diese auffaßt als den Anteil einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft an der öffentlichen Verwaltung, welchen der Staat ihr zu eigener und selbständiger Ausübung eingeräumt hat. Es sind auch den mecklenburg-schwerin'schen Städten eine ganze Reihe von Angelegenheiten vom Staate als Gemeindeangelegenheiten zugewiesen [16]), auf diese Angelegenheiten besitzen sie ein subjektives öffentliches Recht [17]). Solchen Gemeindeangelegenheiten stehen die Auftragsangelegenheiten gegenüber. Auf ihre Regelung und dauernde Instruierung verzichtet der Staat keineswegs, er überweist sie nur an einzelne Organe der Selbstverwaltungskörper zur lokalen Geschäftsführung; an sich bleiben sie seine eigenen Geschäfte und sind daher seiner Leitung und Dienstaufsicht unterworfen. Vorschriften, die in Verwaltung der Auftragsangelegenheiten erlassen werden, sind nun Verordnungen; Vorschriften, die in Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten erlassen werden, Ortssatzungen. Erstere bedeuten staatliches im Gegensatz zu autonomem Recht, welches die Ortssatzungen darstellen [18]). § 41 StO. läßt aber keinen Zweifel darüber zu, daß die Ausübung der Polizeigewalt eine staatliche Auftragsangelegenheit darstellen soll; denn der einleitende erste Satz spricht das ganz deutlich aus. Wenn nun trotzdem in diesem Zusammenhange das Wort „Ortssatzung" fällt, so kann das nur auf einem gesetzgeberischen Versehen beruhen; denn in dieser Fassung stellt der § 41 StO. eigentlich einen Widerspruch in sich dar [19]). Aber so bedenklich dieser Fehler ist, — wahrscheinlich wurde er durch die „nahe Verwandtschaft der äußeren Form von Autonomie und Verordnung" [20]) ver-

---

16) Siehe § 13 StO. Daneben enthalten die §§ 12, 14, 19, 21, 22, 38, 46, 48, 51, 54, 59 und 66 StO. Verweisungen auf ortsstatutarische Regelung. Vgl. auch die Aufzählung bei Sawitz, § 13, Anm. 5.

17) Vgl. Jacobs, § 1, S. 2 und § 2, S. 6.

18) Dasselbe meint vermutlich Fleiner, wenngleich er das entscheidende Kriterium in seiner Fassung nicht klar zum Ausdruck bringt, vgl. denselben, § 5, I, 3, S. 80, Anm. 48.

19) Vgl. auch Jacobs, § 13, S. 39.

20) Fleiner, § 5, I, 3, S. 80.

anlaßt — so ist die Vorschrift doch gültig, denn lex falsa lex est. Es besteht danach für die mecklenburg-schwerin'schen Städte das Rechtskuriosum, daß Vorschriften, die ihrer materiellen Natur nach Polizeiverordnungen bedeuten, in der Form von Ortssatzungen erlassen werden müssen. Dies kommt später noch zum Zuge [21]). Die Art des Erlasses der „Polizeiortssatzungen" und der „autonomen Ortssatzungen" [22]) ist jedoch verschieden. Die ersteren gehen aus vom Rat unter Instruierung der Stadtverordneten [23]), die letzteren werden nur durch Beschluß der Stadtverordneten erlassen. Bei beiden ist aber Genehmigung des Landesverwaltungsrates erforderlich [24]).

Die vorstehenden Ausführungen sollen keinen müßigen Streit um Worte erregen, handelt es sich doch bei den beiden Begriffen „Ortssatzung" und „Polizeiverordnung" um grundlegende Unterschiede des Verwaltungsrechts; um so bedenklicher ist es, daß sich das mecklenburg-schwerin'sche Gesetz nicht an die vorhandenen unterschiedlichen Bezeichnungen gehalten hat. Zu welchen Weiterungen das führen kann, das sehen wir am Beispiel von Sawitz: Eine Kritik über den offenbaren Fehler im Gesetz ist bei ihm nicht zu finden. Er läßt sich daran genügen, auf einen Unterschied zwischen den Ortssatzungen nach § 13 StO. [25]) und denselben nach § 41 StO. hinzuweisen und auf die demgemäß verschiedene Zuständigkeit. Daß dieser Unterschied eine tiefere Bedeutung hat, ist nicht zum Ausdruck gebracht [26]). Vielmehr kommt Sawitz trotz der Konstatierung eines Unterschiedes und trotz der ausdrücklichen Feststellung, daß die Ortspolizei

---

21) Siehe unten S. 53 f.

22) Die Bezeichnungen „Polizeiortssatzungen" und „autonome Ortssatzungen" sind von Verf. auf Vorschlag von Herrn Prof. Dr. Wenzel verwandt worden.

23) Näheres siehe S. 44.

24) Siehe die Ausführungen auf S. 47 f.

25) Die auf Grund des § 13 und der andern oben S. 35 angeführten Paragraphen erlassenen Ortssatzungen sind in Wahrheit, d. h. ihrem Wesen nach Ortssatzungen.

26) Siehe Sawitz, § 13, Anm. 5, S. 33 und Anm. 10, S. 35, § 41, Anm. 4, S. 105 f. und Anm. 5, S. 106.

nicht Gemeindeangelegenheit im Sinne des § 1 StO.[27]), sondern Angelegenheit des Staates sei und daß der Staat diese Angelegenheiten nur nicht durch eigene Beamte, sondern durch den Rat wahrnehmen lasse, zu dem überraschenden Schluß, daß die Ortssatzungen nach § 41 StO. „von den Städten im Rahmen der ihnen zustehenden *Autonomie* erlassene lokale Rechtsnormen sind“[28]). Dieser Widerspruch zeigt sich auch in den folgenden Ausführungen Sawitz': „Ein nach § 13 erlassenes Ortsstatut kann auch keine Strafen gegen die, die den auferlegten Verpflichtungen zuwider handeln, festsetzen; denn der Gemeinde steht im allgemeinen eine Strafgewalt gegen ihre Angehörigen nicht zu. Nur der Rat, soweit er noch Träger der Ortsobrigkeit ist, also vor allem als Ortspolizeibehörde, hat sie *als Organ der Stadtgemeinde*[29]).“ Der Rat hat die Strafgewalt als Ortspolizeibehörde nicht als Organ der Stadtgemeinde, sondern, soweit er Ortspolizeibehörde ist, ist er nach dem ausdrücklichen Wortlaut des § 41 StO. Organ des Staates. Auch diese von Sawitz getroffene Feststellung läuft nicht nur dem Gesetz, sondern auch den von ihm dahin gemachten Ausführungen zuwider, daß die Ortspolizei nicht Gemeindeangelegenheit im Sinne des § 1 StO., sondern Angelegenheit des Staates sei.

β) Gehen wir nun über zu der Frage, welche Behörde dafür zuständig ist, in den Gebieten der Landgemeinden polizeiliche Verordnungen zu erlassen!

Zu diesem Zwecke müssen die einschlägigen Bestimmungen der Landgemeindeordnung[30]) und der Amtsordnung[31]) nebeneinander betrachtet werden, da sich auf dem platten Lande der Gemeindevorstand mit dem Amtshauptmann in die Polizei teilt. Nur durch Vergleich der beiden Gesetze ist es aus diesem Grunde möglich, ihre Zuständigkeit zum Erlaß von Polizeiverordnungen gegen einander abzugrenzen.

---

27) d. h. Selbstverwaltungsangelegenheit der Gemeinden.

28) Sawitz, § 41, Anm. 4, S. 106.

29) Sawitz, Anm. 5 zu § 13 StO., S. 33.

30) Abgeändert durch Gesetz vom 16. Mai 1922 (Rbl. S. 339).

31) Hierzu die Berichtigung im Rbl. 1921, S. 592 f.

In Frage kommen § 38 LGO. und § 28 AO. Um auf den Wortlaut zurückgreifen zu können, sei er hier angeführt.

Zunächst § 38, I, 1 LGO.:

„Als Organ der allgemeinen Landesverwaltung liegt dem Gemeindevorstande ob:

I. die Verwaltung der Ortspolizei und die Wahrnahme der den Ortspolizeibehörden durch die Gesetze übertragenen Obliegenheiten mit folgender Einschränkung:

1. In Angelegenheit der Baupolizei, der Feuerpolizei, der Gewerbepolizei und der Gesundheitspolizei einschl. Tierseuchenpolizei ist der Gemeindevorstand berechtigt bzw. verpflichtet:

a) zur allgemeinen Aufsicht, insbesondere zur Anzeige von Ereignissen, welche das Gemeindewohl gefährden, sowie von Verstößen gegen die Gesetze bei den zuständigen Behörden,

b) zur unverzüglichen Weitergabe von eingehenden, durch die Gesetze vorgeschriebenen Meldungen und Anzeigen an die zuständigen Behörden,

c) zu vorläufigen Anordnungen in Fällen der Gefahr,

d) zur Fürsorge für die Durchführung der von den zuständigen Behörden getroffenen Anordnungen."

Der Wortlaut von § 28 AO. ist folgender:

„Der Amtshauptmann übt in den Landgemeinden der Aemter die Polizeigewalt aus und nimmt die den Ortspolizeibehörden und unteren Verwaltungsbehörden durch die Gesetze übertragenen Dienstgeschäfte wahr, soweit sie nicht den Gemeindevorständen und Obervorstehern zugewiesen sind.....

Amtsversammlung und Amtsausschuß können von dem Amtshauptmann Auskünfte verlangen und Ersuchen an ihn richten. Polizeiverordnungen des Amtshauptmannes bedürfen der Bestätigung des zuständigen Ministeriums....."

Neben diesen beiden Bestimmungen muß auch der § 64 LGO. herangezogen werden, weil er für die Landgemeinden Lübtheen, Neukloster, Dargun, Zarrentin, Dassow und Klütz besondere Vorschriften enthält. Doch ist es nicht nötig, den Wortlaut des Paragraphen im einzelnen anzuführen, da die Erweiterung der Befugnisse des Obervorstehers für

das Polizeiverordnungsrecht nicht weiter von Wichtigkeit ist. Es muß nur beachtet werden, daß der Obervorsteher als Einzelperson Organ der Polizeiverwaltung ist. Im übrigen stehen ihm auch die im § 38 LGO. erwähnten Rechte zu.

Eines geht mit Sicherheit aus dem § 38 LGO. hervor, daß nämlich der Gemeindevorstand in Angelegenheiten der Baupolizei, der Feuerpolizei, der Gesundheitspolizei und der Gewerbepolizei zur Aufstellung von Polizeiverordnungen nicht befugt ist. Die meisten dieser Zweige der Polizei unterliegen überhaupt besonderen Vorschriften [32]). Was die Ziffer c) des § 38 anbetrifft, so kann auch diese nicht herangezogen werden, um ein Polizeiverordnungsrecht für den Gemeindevorstand bzw. Obervorsteher bezüglich der genannten Polizeizweige zu behaupten. Folgende Ueberlegung erklärt das: Polizeiverordnungen werden erlassen, um eine abstrakte Gefahr zu beseitigen [33]); auch sind die durch dieselben getroffenen Anordnungen, da es sich eben um eine abstrakte Gefahr handelt und diese abstrakte Gefahr regelmäßig auch das Moment der Dauer in sich trägt, es sei denn, daß sich die tatsächlich zugrunde liegenden Verhältnisse überraschend schnell ändern, auf längere Sicht erlassen; es sind nicht nur vorläufige Anordnungen. Ziffer c) hat konkrete Gefahren im Auge, wenn von Fällen der Gefahr die Rede ist. Abstrakte Gefahren können darunter nicht begriffen sein, weil diese keine Fälle von Gefahren sind in dem Sinne, wie sie § 38 Ziffer c) meint. Als Fälle der Gefahr können sich nur konkrete Vorkommnisse und Tatsachen darstellen, mit denen

---

32) Vgl. z. B. die Verordnung betr. Bauvorschriften für die Städte vom 16. Juli 1913 (Rbl. S. 169) nebst Sonderbaupolizeiordnung für Klein- und Mittelhäuser in den Städten des Freistaates Mecklenburg-Schwerin vom 7. Juli 1921 (Rbl. S. 815); ferner Baupolizeiordnung für das Domanium vom 27. Dezember 1911 (Rbl. 1912, S. 25) und Sonderbaupolizeiordnung für den Bau von Kleinwohnhäusern im Domanium vom 4. September 1918 (Rbl. S. 1195). Die beiden letzten Gesetze sind durch Gesetz vom 21. Juni 1921 auf alle Landgemeinden ausgedehnt (Rbl. S. 699). Abgeändert durch das Gesetz über die Regelung der Baupolizei in den Landgemeinden vom 9. September 1927 (Rbl. Nr. 43, S. 135). Ferner die Landesfeuerlöschordnung vom 26. Januar 1924 (Rbl. Nr. 8, S. 41 ff.).

33) Vgl. hierüber die näheren Ausführungen unten S. 60 f.

man behördlicherseits nicht rechnen kann, da es für sie typisch ist, daß sie gegen alles Erwarten auftreten. Die abstrakten Gefahren dagegen sind solche, die sich aus einer Vielheit von konkreten Lebenserscheinungen herleiten. Sie lassen sich schlechterdings nicht mit solchen Fällen der Gefahr auf einen Nenner bringen, da sie schließlich und letzten Endes Abstraktionen menschlichen Geistes sind, die allerdings auf tatsächlichen Unterlagen beruhen. Derartige Gefahren bergen das Moment der Dauer in sich und verlangen daher auch eine Regelung, die auf Dauer gestellt ist; mit vorläufigen Anordnungen kommt man da nicht weiter, diese wären für abstrakte Gefahren völlig sinnlos. Dagegen erheischen die konkreten Gefahren, da sie plötzlich auftreten, auch eine sofortige Regelung, mit Zögern wäre in solchem Falle alles verdorben. Gewiß kann auch eine Gefahr, die zunächst nur abstrakt bestand, sich konkretisieren, andernfalls würde es nicht berechtigt sein, wegen des Vorliegens einer abstrakten Gefahr Rechtsnormen aufzustellen. Mit diesen Ausführungen sollte nur der Gedanke zurückgewiesen werden, daß etwa der § 38, Ziffer c) Polizeiverordnungen im Sinne hätte; gemeint sind in erster Linie Polizeiverfügungen [34]).

Nicht so sicher kann man an die Frage herangehen, ob dem Gemeindevorstand in den ihm gesetzlich zugewiesenen sonstigen Polizeiangelegenheiten ein Recht zur Aufstellung von Verordnungen eignen soll oder nicht. Ausdrücklich läßt § 38 LGO. hierüber nichts verlauten. Was aber mit Sicherheit behauptet werden kann, ist die Tatsache, daß eine allgemeine Polizeigewalt dem Gemeindevorstand bzw. Obervorsteher nicht überwiesen ist, denn der § 28 AO. spricht es ja ausdrücklich aus, daß in den Landgemeinden der Aemter „die Polizeigewalt" vom Amtshauptmann geübt wird. Darum ist die logische Schlußfolgerung, daß das Schweigen von § 38 LGO. über diesen Punkt zu Gunsten des Amtshauptmannes auszulegen ist. Während in bezug auf die bloßen „Dienstgeschäfte" der Ortspolizeibehörde für die Befugnis des Amtshauptmannes die Einschränkung gilt: „soweit sie

34) Vgl. zu diesen Ausführungen Bornhak, § 10, 2, S. 33; „Für tatsächliche Anordnungen fehlt eine allgemein anerkannte Bezeichnung. Vielfach, so namentlich auf polizeilichem Gebiete, werden sie Verfügungen genannt. Die „tatsächlichen" Anordnungen ergehen nicht abstrakt-hypothetisch."

nicht den Gemeindevorständen und Obervorstehern zugewiesen sind" (§ 28 AO.), gilt sie für die Ausübung der allgemeinen Polizeigewalt nicht. Natürlich verkörpert ja auch die Wahrnehmung der „Dienstgeschäfte" der Ortspolizeibehörde eine gewisse Erscheinungsform der öffentlichen Gewalt (z. B. die Befugnis des Gemeindevorstandes zur Erteilung der Erlaubnis von Tanzlustbarkeiten, die er auf Grund der Bekanntmachung vom 13. Februar 1923 über Tanzlustbarkeiten [35]) besitzt), aber diese Art von Polizeigewalt ist dem Gemeindevorstand nur mittelbar durch die Uebertragung der Wahrnahme von polizeilichen „Dienstgeschäften" gegeben, weil eben ohne Polizeigewalt auch keine Ausübung polizeilicher Geschäfte möglich ist. Eine Uebertragung der Polizeigewalt als Selbstzweck, um aus dieser erst bestimmte polizeiliche Befugnisse abzuleiten, kommt für den Gemeindevorstand und den Obervorsteher nicht in Betracht. Darum ist es auch nicht ganz genau, wenn Jacobs [36]) ausführt, der Amtshauptmann habe das Recht zum Erlaß von Polizeiverordnungen gemäß der Vermutung des § 28 AO. Eine Vermutung kommt nur für die Ausübung der Dienstgeschäfte der Ortspolizeibehörde in Frage; das Recht zum Erlaß von Polizeiverordnungen kann sich aber nicht aus dem Recht zur Wahrnahme von polizeilichen „Dienstgeschäften" herleiten lassen, höchstens ein Recht zum Erlaß von Polizeiverfügungen, wie oben ausgeführt. Das Polizeiverordnungsrecht ist ein Ausfluß aus der allgemeinen Polizeigewalt, diese ist aber dem Amtshauptmann allein übertragen. Eine Konkurrenz des Gemeindevorstandes oder des Obervorstehers bezüglich des Polizeiverordnungsrechtes kommt darum für den Amtshauptmann gar nicht in Frage; somit kann man folgerichtig auch nicht von einer Vermutung mit Bezug auf dieses Recht reden.

Die Verhältnisse in den mecklenburg-schwerin'schen Landgemeinden stellen sich demnach so dar, daß nur dem Amtshauptmann ein allgemeines polizeiliches Verordnungsrecht an Hand gegeben ist. Spezielle Gesetze wären gegebenenfalls imstande, ein solches für einzelne

35) Rbl. S. 179 und 196.
36) Jacobs, § 29, S. 73.

Materien dem Gemeindevorstande zu übertragen. Die aus derartigen Spezialgesetzen abgeleitete Befugnis wäre dann ein besonderes Polizeiverordnungsrecht, kein allgemeines.

Klien[37]) scheint einen andern Standpunkt zu vertreten, wenn er ausführt: „Zur Wahrnahme der ortspolizeilichen Maßregeln ist der Gemeindevorstand grundsätzlich berufen; nur darf er keine polizeilichen Strafverfügungen erlassen und bestehen für das Gebiet der Bau-, Feuer-, Gewerbe- und Gesundheitspolizei einschließlich Tierseuchenpolizei die aus Ziffer 1 sich ergebenden Einschränkungen .... Das praktische Ergebnis ist, daß die Zuständigkeit des Gemeindevorstandes auf polizeilichem Gebiet stark beschränkt ist. Immerhin gibt es einzelne Angelegenheiten, in denen der Gemeindevorstand uneingeschränkt als Ortspolizeibehörde tätig sein kann, z. B. in Feldpolizeisachen, Polizei des Gemeingebrauches usw. Hier kann er selbständige polizeiliche Anordnungen und Verfügungen — nicht Strafverfügungen — erlassen."

Zuzugeben ist, daß der Wortlaut des § 38 LGO. auf den ersten Blick zu der von Klien behaupteten Auslegung führen kann. Die Fassung desselben ist durchaus nicht als eine glückliche anzusprechen. Vor allen Dingen ist folgende Wendung mißzuverstehen: „Als Organ der allgemeinen Landesverwaltung liegt dem Gemeindevorstand ob: die Verwaltung der Ortspolizei." Danach hat man zunächst den Eindruck, als ob die allgemeine Verwaltung der Ortspolizei und damit auch die Ausübung der allgemeinen Polizeigewalt Sache des Gemeindevorstandes sei. Die Umstände sind hier jedoch anders gelagert als bei dem Polizeiverordnungsrecht des Ministeriums auf Grund des § 51 VMSchw. Oben[38]) wurde zwar ausgeführt, daß dem Ministerium mit der Uebertragung der allgemeinen Landespolizeiverwaltung auch die allgemeine Landespolizeigewalt übertragen sei. Zu beachten ist dabei jedoch, daß für das Ministerium eine Konkurrenz in der Polizeiverwaltung von Seiten einer andern Behörde nicht in Frage kommt, folglich also auch alle Polizeiverwal-

37) Siehe denselben a. a. O., Anm. 2 zu § 38 LGO., S. 61.
38) Siehe S. 30 f.

tung seines Amtes ist. Das Gleiche läßt sich aber von dem Gemeindevorstand nicht sagen, diesem Organ liegt zweifellos nicht die gesamte Verwaltung der Ortspolizei in seinem Gemeindebezirk ob, da er sich mit dem Amtshauptmann in diese teilt. Da nun weiter § 28 AO. bestimmt, daß die „Polizeigewalt" dem Amtshauptmann übertragen ist, so ist der Gemeindevorstand dadurch ausgeschlossen von ihrer Innehabung; denn wenn die allgemeine Polizeigewalt bedingungslos an den Amtshauptmann vergeben ist, kann für den Gemeindevorstand nichts mehr übrig bleiben; unter „Verwaltung" der Ortspolizei ist im § 38 LGO. demzufolge die Wahrnahme der ortspolizeilichen „Dienstgeschäfte" zu verstehen.

Sollten aber über die Frage, ob der Gemeindevorstand berechtigt oder nicht berechtigt ist, ortspolizeiliche Verordnungen zu erlassen, noch immer Zweifel bestehen, so läßt sich endlich noch auf den § 36 LGO. und sein Verhältnis zum § 38 LGO. verweisen.

In dem § 36 LGO. sind die Aufgaben des Gemeindevorstandes einmal als Organ der Gemeindeselbstverwaltung und dann als Organ der allgemeinen Landesverwaltung einander gegenübergestellt. Die §§ 37 und 38 dienen nur der näheren Ausführung und Exemplifizierung. Bemerkenswert ist für unsere Darstellung, daß der § 36 LGO. im Abs. 2 bestimmt, daß der Gemeindevorstand „bestimmte Geschäfte[39]) der allgemeinen Landesverwaltung, insbesondere der Polizeiverwaltung nach den gesetzlichen Bestimmungen wahrzunehmen hat". Da nun § 36 LGO. das Fundament für den § 38 LGO. bildet[40]), wie soeben ausgeführt, so ergibt sich daraus von selbst, daß die Ausdrucksweise des § 38 ungenau ist, wenn darin von der Verwaltung der Ortspolizei allgemein die Rede ist.

Es gibt noch einen Punkt, der zu dem gewonnenen Ergebnis führt. Er kann jedoch an dieser Stelle noch nicht zur Erörterung herangezogen werden, weil es dazu längerer Ausführungen bedarf, die sich dem Rahmen dieses Abschnittes nicht einfügen würden. Im nächsten Abschnitt der Arbeit, der über die Mitwirkung der Selbstverwaltungskörper

---

39) d. h. also, nicht alle Geschäfte der Polizeiverwaltung.
40) Vgl. Klien, Anm. 3 zu § 36 LGO., S. 48.

und der Organe des Staates handelt, wird aber die Untersuchung über die eben behandelte Frage wieder aufgenommen.

### c) Der Einfluß der Selbstverwaltungskörper und der Organe des Staates.

α) Die oben zum Erlaß von Ortspolizeiverordnungen für zuständig erklärten Behörden der Ortspolizei sind in diesem Rechte nicht unabhängig. Der Rat ist bei dem Erlaß der Polizeiortssatzungen nach § 41 StO. an die Zustimmung der Stadtverordnetenversammlung gebunden, der Amtshauptmann hat dagegen nach § 28 AO. nur der Amtsversammlung Auskünfte zu erteilen und Ersuchen von ihr anzunehmen.

Der Zweck, der durch die Anteilnahme der Stadtverordnetenversammlung bzw. der Amtsversammlung erreicht werden soll, ist die Dezentralisation der Staatsgewalt. „Wie die Staatsgesetzgebung selbst nicht ohne Zustimmung der gesamten Staatsbürger in ihrer geordneten Vertretung ausgeübt werden darf, ebensowenig darf auch die von der staatlichen Gesetzgebung abgeleitete Verordnungsgewalt der Polizeibehörden sich über die thätige Mitwirkung der in dem betreffenden örtlichen Bezirke zusammengefaßten Staatsbürgerschaft hinwegsetzen“ [41]). Wenn auch der Rat im allgemeinen ein Organ der Selbstverwaltung ist, so ist er doch gerade in seiner Tätigkeit als Polizeibehörde staatliches Organ und in dieser Eigenschaft abhängig von den oberen Behörden, welche Tatsache für den Erlaß von Polizeiverordnungen besonders kraß ins Licht tritt [42]) Dieser Abhängigkeit vom Staate sollte durch die Zustimmung eines freien Selbstverwaltungskollegiums ein Gegengewicht entgegengesetzt werden. Ebenso verhält es sich mit der Abhängigkeit des Amtshauptmannes von der oberen Behörde. Zwar ist das Prinzip der Dezentralisation beim Erlaß von Polizeiverordnungen durch den Amtshauptmann nur in sehr abgeschwächter Form zur Geltung gelangt. Die Amtsversammlung kann diesbezüglich nur „Ersuchen“ an ihn richten

---

41) Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 6, I, S. 149, 2. Aufl., § 43, I, S. 227; ähnlich auch Thoma, § 26, III, S. 230 f.; Wöstmann, § 1, 1 c, S. 6.

42) Siehe unten S. 47 ff.

und „Auskünfte" verlangen. Man kann das nur als ein Kontrollrecht bezeichnen, ein regelrechtes Mitbestimmungsrecht ist das nicht. Es ist aber durch dieses Kontrollrecht das Dezentralisationsprinzip immer noch in einem gewissen Umfange aufrecht erhalten.

Für die Ministerialinstanz dürfte es eine gleiche Mitwirkung des entsprechenden Organs, des Landtages, dem Prinzip nach eigentlich nicht geben, da diese dem Sinne und dem Zwecke der Delegation des Verordnungsrechtes an das Ministerium an sich zuwiderläuft[43]). Indessen zwingt die parlamentarische Regierungsform, die wir gegenwärtig haben, zu solcher Inkonsequenz und ermöglicht es, daß der Landtag vom Ministerium Auskünfte einholen und Ersuchen an es stellen kann (vgl. § 50 VMSchw.).

Durch das Mitwirkungsrecht ist den reinen Selbstverwaltungskörpern ein Initiativrecht oder gar ein Recht zur Sanktion nicht eingeräumt worden, vielmehr liegt beides einzig und allein in Händen des Rates bzw. des Amtshauptmannes. Für den Amtshauptmann ist diese Folgerung noch viel selbstverständlicher als für den Rat. Zwar ist er durchaus gehalten, einem Ersuchen der Amtsversammlung Rechnung zu tragen, insoweit, als er die Berechtigung und Zweckmäßigkeit des Ersuchens prüfen muß. Die Entscheidung darüber liegt aber in seinem freien Ermessen, und die Amtsversammlung besitzt kein Mittel, den Erlaß einer Polizeiverordnung in ihrem Sinne zu erzwingen, bzw. ihn zu verhindern. Eine von dem Amtshauptmann erlassene Polizeiverordnung, die dem Ersuchen der Amtsversammlung nicht entspräche, ist dessen ungeachtet gültig. Einem Mißbrauch des polizeilichen Verordnungsrechtes durch den Amtshauptmann wird allerdings dadurch ein kleiner Riegel vorgeschoben, daß die Amtsversammlung von demselben nach dem Erlaß Auskunft verlangen kann und insofern über die gesetzmäßige Ausübung dieses Rechtes wachen kann. Würde der Amtshauptmann dem Verlangen um Auskunfterteilung nicht nachkommen oder würde die Auskunft nicht genügen, so könnte die Amtsversammlung sich beschwerdeführend an das Ministerium wenden. Es ist aber zu be-

---

43) Vgl. Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 6, I, 2, S. 153, 2. Aufl., § 43, III, 3, S. 232 f.

tonen, daß selbst in diesem Falle nach außen die Gültigkeit der Polizeiverordnung von Bestand bleibt, auch wenn der Amtshauptmann im Innenverhältnis zu der Amtsversammlung seine Befugnisse überschritten haben würde.

Anders liegen die Verhältnisse zwischen Rat und Stadtverordnetenversammlung. Der Rat bedarf zum Erlaß der polizeilichen Ortssatzungen, d. h. derjenigen Vorschriften, die sich materialrechtlich als Polizeiverordnungen darstellen, der Zustimmung der Stadtverordnetenversammlung; das bedeutet also, daß nur solche Polizeiverordnungen des Rates gültig sind, für welche die Zustimmung der Stadtverordnetenversammlung vorliegt. Der Erlaß selbst aber bleibt Sache des Rates, so sehr Sache des Rates, daß er durch die Zustimmung der Stadtverordnetenversammlung nicht gebunden ist, dem Entwurf der Polizeiverordnung die Sanktion zu erteilen [44]). Inwieweit andererseits einer Polizeiverordnung, die infolge Fehlens der Zustimmung nichtig ist, doch gewisse Rechtswirkungen zuzuschreiben sind, davon werden wir später berichten [45]). Begrifflich bedarf es jedoch zu ihrer Beseitigung keines aufhebenden Aktes [46]), wenn es auch praktisch und aus Gründen der Rechtssicherheit ratsam erscheint, sie durch formellen Akt aufzurufen. Die Stellung des Rates ist demzufolge bei weitem nicht so frei wie die des Amtshauptmannes.

Bezüglich der Stellung des Ministeriums zu dem Landtage gilt Aehnliches wie für diejenige des Amtshauptmannes gegenüber der Amtsversammlung. Auch bei dieser Instanz ist die willkürliche Ausübung des polizeilichen Verordnungsrechtes einigermaßen ausgeschlossen durch das oben [47]) gekennzeichnete Ueberwachungsrecht des Landtages gemäß § 50 VMSchw. Würde diesem Kontrollrecht von Seiten des Ministerums nicht genügend Rechnung getragen, so könnte der Landtag in solchen Fällen zur Anwendung der ihm in den §§ 53 und 62 VMSchw. an Hand gegebenen Mittel

---

44) Siehe auch Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 6, I, 1, S. 151, 2. Aufl., § 43, III, 1, S. 230.

45) Siehe S. 71 f.

46) Vgl. Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 6, I, 4, S. 165, 2. Aufl., § 43, III, 6, S. 235.

47) Seite 45.

schreiten: Abberufung und förmliche Anklage vor dem Staatsgerichtshof (§ 66 ff. VMSchw.) wegen vorsätzlicher oder grob fahrlässig begangener Verletzung der Amtsführung.

β) Der Einfluß der freien Selbstverwaltungskollegien bedeutet aber nicht die einzige Schranke für Rat und Amtshauptmann in ihrem polizeilichen Verordnungsrecht.

Die polizeilichen „Ortssatzungen" nämlich bedürfen nach § 41 StO. der Bestätigung des Landesverwaltungsrates, Polizeiverordnungen des Amtshauptmannes der Bestätigung des zuständigen Ministeriums. Der Landesverwaltungsrat ist gemäß § 69 StO. ein besonderes Organ, das der Staat eigens zu dem Zwecke geschaffen hat, um einen Teil seiner ihm in Gemeindeangelegenheiten insbesondere in Angelegenheiten der Stadtgemeinden, obliegenden Aufgaben wahrzunehmen[48]). Er besteht aus dem Vorstande des Ministeriums des Innern als Vorsitzenden und sechs vom Landtage gewählten Landtagsabgeordneten, für die vom Landtage sechs Stellvertreter gewählt werden (§ 69, Abs. 1, Satz 1 und 2 StO.). Ohne die Bestätigung dieses Organs wäre eine Polizeiverordnung ebensowenig gültig wie ohne die Zustimmung der Stadtverordnetenversammlung. Jedoch vermag diese Bestätigung eine an sich, d. h. materiell, ungültige Verordnung nicht zu einer gültigen zu machen[49]). Dasselbe gilt für Polizeiverordnungen des Amtshauptmannes bezüglich der Bestätigung durch das Ministerium.

Es fällt auf, daß die Polizeiverordnungen des Amtshauptmannes von dem Ministerium zu bestätigen sind, die Polizeiverordnungen des Rates dagegen vom Landesverwaltungsrat; an sich würde man doch eigentlich erwarten, daß auch für die städtischen Polizeiverordnungen das Bestätigungsrecht beim Ministerium liegen würde. Meiner Meinung nach erklärt sich diese Besonderheit des städtischen Polizeiverordnungsrechtes aus der Bezeichnung, die man für die städtischen Polizeiverordnungen im § 41 StO. wählte: aus der Bezeichnung „Ortssatzungen". Da die autonomen Ortssatzungen von dem Landesverwaltungsrat bestätigt werden müssen (§ 13, Abs. 2, Satz 2 StO.), so ist der Landesver-

48) Siehe auch Sawitz, Anm. 1 zu § 69 StO., S. 150.

49) Vgl. Sawitz, § 13 StO., Anm. 8, S. 34.

waltungsrat auch für die polizeilichen „Ortssatzungen“ nach § 41 StO. maßgebend gemacht [50]).

Das Bestätigungsrecht des Landesverwaltungsrats bzw. des Ministeriums stellt sich als ein Prüfungsrecht dar und zwar berechtigt dieses sowohl zur Ueberprüfung der Rechtmäßigkeit wie der Zweckmäßigkeit der zu erlassenden Polizeiverordnung. Zu bemerken ist, daß in dieser Befugnis aber nicht das Recht zur Abänderung des Inhalts und des Textes begriffen ist [51]). Allerdings mag es häufig vorkommen, daß Abänderungsvorschläge gemacht werden, es kann dadurch aber niemals ein Zwang ausgeübt werden, die betreffende Verordnung in der geänderten Form zu erlassen. Finden die Abänderungsvorschläge beim Rat oder Amtshauptmann keinen Beifall, so darf er die beabsichtigte Verordnung unter den Tisch fallen lassen, es sei denn, — und das wird allerdings häufig der Fall sein — daß die tatsächlichen Verhältnisse eine Regelung des betreffenden Gegenstandes zur unabweisbaren Pflicht machen; dann wäre er praktisch gezwungen, die Polizeiverordnung mit den vorgeschlagenen Aenderungen zu erlassen, da eine andere die Bestätigung nicht erhalten würde. Ferner kann das Ministerium in Fällen, in denen die tatsächlichen Zustände den Erlaß einer Polizeiverordnung erheischen und Rat oder Amtshauptmann dem nicht von sich aus Rechnung tragen, diesen Behörden den Erlaß der Polizeiverordnung zur Pflicht machen, weil es sich um eine Auftragsangelegenheit handelt. Auch kann das Ministerium den Inhalt der betreffenden Polizeiverordnung vorschreiben. In der Regel kann es aber die Verordnung nicht an Stelle des Rates oder Amtshauptmannes erlassen.

Wir haben also für die lokale Erscheinungsform des mecklenburg-schwerin'schen Polizeiverordnungsrecht zu konstatieren, daß die kompetenten Ortspolizeibehörden, denen das Polizeiverordnungsrecht als Auftragsangelegenheit übertragen ist, auf der einen Seite in diesem Rechte sehr stark

---

50) Vgl. Sawitz, Anm. 4 zu § 41 StO., S. 106, der sehr einfach meint: „Sie (die Ortssatzungen nach § 41 StO.) bedürfen wie alle Ortssatzungen lediglich der Genehmigung des Landesverwaltungsrats.“

51) Vgl. Sawitz, Anm. 6 zu § 13 StO., S. 33 f.

von reinstaatlichen Organen abhängig sind, daß aber dieser großen Abhängigkeit vom Staate auf der andern Seite in der Bindung an die Mitwirkung oder Kontrolle durch reine Selbstverwaltungskollegien ein wirksames Moment gegenübergestellt ist. Ein immerhin interessanter Versuch zum Interessenausgleich zwischen Staat und Gemeinde! Ob er als glücklich anzusprechen ist, das dürfte auf einem andern Blatte stehen [52]).

Sogenannte „oktroyierte Polizeiverordnungen" — man könnte sie in gewissem Sinne als „Notpolizeiverordnungen" bezeichnen [53]) — gibt es in Mecklenburg-Schwerin nicht. Es sind das Polizeiverordnungen, die in dringlichen Fällen ohne Zustimmung des Selbstverwaltungskollegiums erlassen werden können. In Preußen sind solche vorgesehen im § 143, Abs. 2 LVG. Eine Mitwirkung der reinstaatlichen Organe beim Erlaß der Polizeiverordnungen findet in Preußen nicht statt.

Die soeben gemachten Ausführungen beziehen sich freilich nur auf städtische Verhältnisse, da der Amtshauptmann seinerseits überhaupt nicht von der Zustimmung der Amtsversammlung abhängig ist.

Nunmehr sei nochmals auf die oben [54]) behandelte Frage über ein etwaiges Polizeiverordnungsrecht des Vorstandes der Landgemeinden zurückgegriffen! Wenn dem Vorstand der Landgemeinde das Recht zum Erlaß von Polizeiverordnungen verliehen wäre, so würde er infolge des Schweigens des Gesetzes über die Mitwirkung der Gemeindeversammlung ihrer Zustimmung nicht bedürfen. Denn, um solchen Kollegien eine Anteilnahme an dem Polizeiverordnungsrecht zu übertragen, bedarf es immerhin einer ausdrücklichen Gesetzesbestimmung. Mit einer Analogie nach dem entsprechenden § 41 StO. könnte diesbezüglich nicht durchgegriffen werden. Allerdings gelangte das Prinzip der Dezentralisation auch beim Amtshauptmann nur in schwachen Formen zur Anwendung, wie oben ausgeführt. Daß aber der Gemeindevorstand gänzlich freigestellt sein sollte, läßt sich nicht denken. Man muß sich nämlich einmal klar machen,

52) Vgl. unten S. 81 f.
53) Vgl. auch Friedrichs Grundzüge, § 250, S. 128 f.
54) Seite 37 ff.

wie sehr eine solche Inkonsequenz in der Durchführung des Dezentralisationsprinzips den tatsächlichen Verhältnissen zuwiderlaufen würde. Man denke, daß der Gemeindevorstand sich in sehr vielen Fällen, da es sich um Landgemeinden handelt, aus ganz einfachen Leuten rekrutieren wird! Man berücksichtige ferner, daß „der größte Teil der Landbevölkerung vor der Revolution völlig unbeteiligt an der Verwaltung war und tatsächliche Mitarbeit kaum jemand leistete“ [55]), sodaß infolgedessen der Landgemeindevorstand „ohne jede Tradition und Erfahrung in den Sattel gesetzt wurde und nun erst das lernen soll, was dem Städter seit Jahrhunderten in Fleisch und Blut übergegangen ist“ [56]).

Noch stärker wirken diese Argumente, wenn man sich vor Augen hält, daß der Gemeindevorstand nicht genötigt wäre, die Bestätigung durch ein reines Staatsorgan einzuholen. Da weder § 38 LGO. noch irgendein anderer Paragraph des Gesetzes hierüber eine Bestimmung enthält, so müßte man zu dieser Folgerung kommen, wenn man dem Gemeindevorstand ein polizeiliches Verordnungrecht zugestehen wollte. Wenn es aber für den Rat und den Amtshauptmann vorgesehen ist, daß sie vor Erlaß einer Polizeiverordnung die Bestätigung des Landesverwaltungsrats bzw. des Ministeriums einholen, wieviel mehr hätte sich das nach dem oben Gesagten für den Gemeindevorstand vernotwendigt!

Bei diesem rückblickenden Vergleich der §§ 41 StO. und 28 AO. einerseits mit dem § 38 LGO. andererseits gewinnen wir danach das Urteil, daß die oben gegebene Entscheidung auf die Frage, ob der Landgemeindevorstand oder der Amtshauptmann oder beide zum Erlaß von Polizeiverordnungen in den Landgemeinden kompetent seien, richtig ausgefallen ist. M. E. muß eben in der Tatsache, daß § 38 LGO. über die bezeichneten näheren Voraussetzungen schweigt, im Gegensatz zu den §§ 41 StO. und 28 AO., ein neuer Beweis dessen gesehen werden, daß derselbe ein Polizeiverordnungsrecht für den Landgemeindevorstand nicht hat aufstellen wollen.

---

55) Schumann, a. a. O., S. 212.

56) Siehe vorige Anm.

### 3. Form und Arten der Publikation.

Ueber die Publikation der Polizeiverordnungen finden sich in Mecklenburg-Schwerin keinerlei Bestimmungen des gesatzten Rechtes. Für alle materiellen Gesetzesvorschriften aber. soweit sie geschriebenes Recht sind, besteht im Rechtsstaate der Grundsatz, daß sie ordnungsmäßig verkündet werden müssen, da sie anders für die Außenwelt garnicht zur Existenz gelangen, folglich dem durch sie Verpflichteten garnicht sichtbar sein würden.

Auch auf die Art, wie die Polizeiverordnungen auszufertigen und zu verkünden sind, finden die Grundsätze Anwendung, die der Rechtsstaat im allgemeinen dafür herausgebildet hat.

Es ist zwar in Mecklenburg-Schwerin so Brauch, daß die Polizeiverordnungen des Ministeriums im Regierungsblatte zur Publikation gelangen, aber vom Standpunkte des Rechtsstaates ist das nicht einmal erforderlich. Da auch eine gesatzte Rechtsvorschrift über die Publikation von ministeriellen Polizeiverordnungen nicht existiert, so genügt es daher, wenn allen durch die Polizeiverordnung Betroffenen die Möglichkeit gegeben wird, von ihr Kenntnis zu nehmen. Dieser Zweck würde aber auch erreicht, wenn solche Verordnungen im „Rostocker Anzeiger" herausgebracht würden, da diese Zeitung über das ganze Land verbreitet ist und in allen Kreisen der Bevölkerung gelesen wird. Es ist allerdings möglich, daß man über diesen Punkt anderer Meinung ist, bestand doch bis vor kurzem bezüglich der Publikationen von Reichsrechtsverordnungen eine entsprechende Kontroverse. Es handelte sich nämlich dabei um die Frage, ob Reichsrechtsverordnungen zwecks Verkündung ihren Abdruck im Reichsgesetzblatt finden müßten oder ob dazu ihre Wiedergabe im Reichsanzeiger genügen würde. Durch Gesetz [1]) wurde diesem Streit ein Ende gesetzt, indem dasselbe sich zu dem Standpunkt bekannte, daß die Publikation im Reichsanzeiger genüge, diesem Standpunkte den übrigens in der Kontroverse das Reichsgericht schon eingenommen hatte. Aus diesem Endergebnis könnte man also

1) Gesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen vom 13. Oktober 1923 (RGBl. S. 959).

auch für Mecklenburg-Schwerin die Nutzanwendung ziehen, die auf den von uns dargelegten Standpunkt führen würde.

Was die Ortspolizeiverordnungen anbetrifft, so läßt sich auch für sie eine bestimmte Art und Weise der Kundbarmachung aus den dem Rechtsstaat eigentümlichen Grundsätzen mit Zwangsläufigkeit überhaupt nicht folgern. Es wird letzten Endes ins Ermessen der zum Erlaß befugten Behörde bzw. ihrer Dienstaufsichtsbehörde zu stellen sein, welche Art der Verkündung als zweckmäßig und genügend anzusehen ist.

Irgendwie aber muß in wirksamer Weise die Kundbarmachung erfolgen, sonst hat die Verordnung, da sie nicht in die Außenwelt gelangen würde, keinerlei Wirksamkeit, sie wäre nichtig.

Es läßt sich noch darauf hinweisen, daß in den Landgemeinden dem Gemeindevorstand als Gemeindeverwaltungsbehörde nach § 37, Ziff. 1 LGO. die Pflicht obliegt, die den Wirkungskreis der Gemeinde betreffenden Gesetze und Verordnungen zur Bekanntmachung zu bringen. Hierzu gehören namentlich auch die Polizeiverordnungen des Amtshauptmannes. Durch diese Vorschrift ist also auf alle Fälle dafür Sorge getragen, daß die Gemeindeangehörigen die sie angehenden Bestimmungen auch wirklich erfahren. Die Bekanntmachung erfolgt durch Anheften in Gitterkästen, falls nichts anderes durch Beschluß der Gemeindeversammlung bestimmt ist. Wohlverstanden: wenn diese Art der Bekanntmachung durch den Gemeindevorstand nicht erfolgt, so ist eine vom Amtshauptmann seinerseits ordnungsgemäß verkündete Polizeiverordnung dennoch gültig. Die Bekanntmachung durch den Gemeindevorstand nach dieser Vorschrift ist nicht die Publikation selber, sondern eine Ergänzungsmaßnahme zu derselben. Es ist aber interessant, zu wissen, auf welche Weise der Staat seinen Untertanen eine größere Garantie gegeben hat, daß sie nur solchen Verordnungen unterworfen sein sollen, die sie auch wirklich kennen können.

Anders liegt der Fall, wenn der Amtshauptmann den Gemeindevorstand beauftragt hat, den Aushang im Gitterkasten zu besorgen und wenn hierdurch überhaupt die Verordnung zur Publikation gelangen soll. Solchenfalls ist der Amtshauptmann derjenige, der die Verordnung, juristisch

gesehen, verkündet [2]). Durch die Besorgung des Anhangs erlangt der Gemeindevorstand daran keinen Anteil [3]). Versäumt der Landgemeindevorstand die Ausführung eines derartigen Auftrages und hängt er die Verordnung nicht aus, so ist die Polizeiverordnung nicht rechtswirksam, da sie nicht publiziert worden ist.

Zur Publikation sind diejenigen Polizeibehörden qualifiziert, denen jeweils das Recht zum Erlaß zusteht. Die durch das Ministerium erlassenen Polizeiverordnungen werden von diesem unter seinem Namen und seiner Unterschrift, die durch den Rat erlassenen von demselben entsprechend und endlich die durch den Amtshauptmann von letzterem ebenfalls unter dessen Namen und Unterschrift veröffentlicht [4]). Weder die zur Mitwirkung bestimmten Kollegien der Selbstverwaltung, noch die zur Erteilung der Bestätigung vorgesehenen Organe haben daran irgendwelchen Anteil.

Was nun den Namen anbelangt, unter dem die Polizeiverordnungen ergehen, so kann nicht das Erfordernis aufgestellt werden, daß sie die Bezeichnung „Polizeiverordnung" tragen müssen [5]), wie es § 140 LVG. für die vom Minister, Oberpräsidenten oder Regierungspräsidenten erlassenen Polizeivorschriften in Preußen fordert. In Mecklenburg-Schwerin fehlt eine entsprechende Bestimmung. Den Rechtsstaatsgedanken kann man aber nicht so weit ausdehnen. Es genügt im großen Ganzen für die Staatsbürger, zu wissen, was für sie erlaubt und was für sie verboten ist. So gibt es auch eine Reihe von Vorschriften des Staatsministeriums, die Polizeiverordnungen darstellen und unter der Bezeichnung „Bekanntmachung" erlassen sind oder auch unter dem Namen „Verordnung", manche tragen auch die Bezeichnung „Polizeiverordnung" [6]). Eine Besonderheit gilt

---

2) Vgl. die nachfolgenden Ausführungen über die Befugnis zur Publikation.

3) Vgl. Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 6, II, 1, S. 170, 2. Aufl., § 47, I, S. 256 f.

4) Vgl. auch Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 6, II, 1, S. 170, 2. Aufl., § 47, I, S. 256 f.

5) Siehe auch Merkel, § 8, S. 120.

6) Vgl. dazu die Bekanntmachung über die Polizeistunde vom 24. Juni 1927 (Rbl. Nr. 43, S. 135), die Verordnung vom 8. September 1926 (Rbl. S. 429) über den allgemeinen Verkehr

in dieser Beziehung natürlich für die Polizeivorschriften des Rates, sie können unter dem Namen „Ortssatzung" verkündet werden, da sie ja formell Ortssatzungen darstellen. Einen Zwang zu einer solchen Namensbezeichnung gibt es natürlich nicht, denn wegen ihrer materiellen Natur als Polizeiverordnungen können diese Art Vorschriften selbstverständlich auch den Namen „Ortspolizeiverordnung" führen. Daß eine Verkündung auch für sie unabweisbar ist, folgt für sie ebensogut aus der dem Rechtsstaat eigenen Idee, daß die Staatsbürger nur an solche Rechtsvorschriften gebunden sind, die zur allgemeinen Kenntnis gebracht wurden; im praktischen Ergebnis sind sie hierin den übrigen Polizeivorschriften gleichzustellen [7]).

Es ist ferner nicht nötig, daß in der Publikationsformel Bezug genommen wird auf das ermächtigende Gesetz. Bei den auf allgemeiner Delegation beruhenden Polizeivorschriften ist das denn auch nicht üblich, doch ist es vielfach Brauch für solche, denen eine spezielle Ermächtigung zugrunde liegt [8]). Aber auch bezüglich dieser letzteren kann man auf Grund der Rechtsstaatsidee ein solches Erfordernis ebensowenig aufstellen wie in bezug auf Polizeiverordnungen,

---

und die Straßenpolizei auf öffentlichen Wegen, die Verordnung vom 26. Juni 1926 über die Regelung des Verkehrs der der gewerbsmäßigen Personenbeförderung auf der Seewasserstrecke Rostock—Warnemünde und darüber hinaus auf See dienenden Fahrzeuge (Rbl. S. 367 ff.). Sie wird in ihren eigenen Bestimmungen dann als Polizeiverordnung bezeichnet. Eine ähnliche Verordnung ist diejenige über die Beaufsichtigung der der gewerbsmäßigen Personenbeförderung auf der Ober- und Unterwarnow dienenden Segel- und Ruderboote vom 17. Mai 1924 (Rbl. S. 179 ff.). Außerdem die Polizeiverordnung vom 23. Februar 1925 zum Schutze der Fischerei in den Küstengewässern der Travemünder Bucht (Rbl. S. 57).

7) Vgl. auch Sawitz, Anm. 7 zu § 13 StO., S. 34.

8) Siehe die Verordnung vom 8. September 1926 über den allgemeinen Verkehr und die Straßenpolizei auf öffentlichen Wegen (Straßen- und Polizeiordnung), abgedruckt im Rbl. S. 429 ff.; ebenso die Bekanntmachung vom 18. November 1924 über Höchstgeschwindigkeit von Kraftfahrzeugen auf Neuschüttungsstrecken (Rbl. S. 318); die Bekanntmachung vom 23. Juni 1924 über den Schutz der Vogelfreistätte auf der Insel Langenwerder bei Poel (Rbl. Nr. 35, S. 214).

denen eine allgemeine Delegation die Existenzberechtigung verleiht. Natürlich kann der Fall eintreten, daß das ermächtigende Spezialgesetz etwas derartiges bestimmt. Dann wäre eine Polizeiverordnung, die diesem Formerfordernis nicht nachkäme, ungültig.

Was die Lösung der Frage anbetrifft, ob es in der Publikation Erwähnung finden muß, daß die reinen Selbstverwaltungskollegien und die reinen Staatsorgane zugestimmt haben, so setzen wir uns mit Rosin[9]) in Widerspruch, wenn wir auch diese Frage in verneinendem Sinne beantworten. Rosin meint, daß die Notwendigkeit solcher Erwähnung aus der Tatsache hervorgehe, daß die in der Polizeiverordnung liegende Willenserklärung allein durch die Publikation vermittelt werde. Die Zwangsläufigkeit dessen kann aber wohl nicht anerkannt werden; unsere Ansicht geht wenigstens dahin, daß diese inneren Momente, wenn auch die Gültigkeit der Verordnung von ihnen abhängt, in der Publikationsformel nicht zum Ausdruck zu gelangen brauchen, ohne daß es ausdrücklich so bestimmt wäre.

In Kraft tritt die Polizeiverordnung mit dem Tage der Publikation, es sei denn, daß sie selbst oder die gesetzliche Delegation es anders bestimmt hätte.

## II. Die materiellen Voraussetzungen zum Erlaß von Polizeiverordnungen durch Behörden der allgemeinen Polizei.

### 1. Die Gegenstände der Polizeiverordnungen.

Die allgemeine gesetzliche Ermächtigung, welche die Gegenstände für polizeiliche Vorschriften aufstellt, oder besser gesagt, welche die Grenzen für diese Gegenstände bestimmt, ist in Mecklenburg nur eine gewohnheitsrechtliche. Wie sie allmählich sich entwickelt hat, ist oben bereits geschildert[1]). Ferner ist ausgeführt, daß sie sich gemäß dem

9) Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 6, II, 2, S. 171, 2. Aufl., § 47, III, S. 259 f., ders. Polizei im Wörterbuch, § 5, S. 120.

1) Vgl. S. 6 ff.

allgemein beim Ausklang des Absolutismus zur Herrschaft gelangten Gedanken von der Begrenzung der Polizei auf den Sicherheitszweck entwickelt hat. Da diese Begrenzung im § 10, II, 17 ALR. einen derartig prägnanten Ausdruck gefunden hat, daß sein Wortlaut immer angeführt zu werden pflegt, wenn es sich um die Erklärung von Polizei und Polizeigewalt handelt, so mag es auch an dieser Stelle geschehen. Er lautet: „Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwehr einer dem Publico oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizei." Man sieht, daß bei einer so weitgehenden Ermächtigung eine Fülle von Gegenständen zur Regelung durch Polizeiverordnungen in Betracht kommen können. Um zu spezialisieren, wird es verstattet sein, an dieser Stelle die Beispiele anzuführen, die der § 6 des preußischen Gesetzes über die Polizeiverwaltung aufstellt. Zu den Gegenständen polizeilicher Vorschriften gehören demnach:

a) der Schutz der Personen und des Eigentums;

b) Ordnung, Sicherheit [2]) .... des Verkehrs auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen, Brücken, Ufern und Gewässern;

c) der Marktverkehr und das öffentliche Feilhalten von Nahrungsmitteln;

d) Ordnung und Gesetzlichkeit bei dem öffentlichen Beisammensein einer größeren Anzahl von Personen;

e) das öffentliche Interesse in bezug auf die Aufnahme und Beherbergung von Fremden, die Wein-, Bier- und Kaffeewirtschaften und sonstige Einrichtungen zur Verabreichung von Speisen und Getränken;

f) Sorge für Leben und Gesundheit;

g) Fürsorge gegen Feuersgefahr bei Bauausführungen, sowie gegen gemeinschädliche und gemeingefährliche Handlungen, Unternehmungen und Ereignisse überhaupt;

---

2) Hier folgen im Gesetzestext die Worte: „und Leichtigkeit". Mit diesen geht das Gesetz über den Sicherheitszweck hinaus, das ist bereits Wohlfahrt. Darum können sie hier zur Exemplifikation nicht angezogen werden.

h) Schutz der Felder, Wiesen, Weiden, Wälder, Baumpflanzungen, Weinberge usw.;

i) alles andere, was im besonderen Interesse der Gemeinden und ihrer Angehörigen polizeilich geregelt werden muß.

Es ist dabei zu bemerken, daß diese Aufzählung von Beispielen nicht alles, was in Betracht kommt, zur erschöpfenden Darstellung bringt. Insbesondere wird auch durch den unter i) aufgezählten Komplex die Anwendungsmöglichkeit der dem § 10, II, 17 ALR. entsprechenden Allgemeinermächtigung nicht eingeschränkt. Für das preußische Recht besteht zwar eine Kontroverse über die Bedeutung der hervorgehobenen Ziffer — die herrschende Meinung steht allerdings in bezug auf das Verhältnis vom § 10, II, 17 ALR. und § 6, Ziff. i) leg. cit. auf dem dargelegten Standpunkt —, doch erübrigt sich ein Eingehen auf diese Streitfrage, weil wir die Aufzählung im § 6 leg. cit. nur als Beispiel benutzen, damit eine etwas plastischere Anschauung von dem Aufgabenkreis der Polizei gewonnen werden kann, als sie uns der weite Wortlaut des § 10, II, 17 ALR. zu geben imstande ist. Nicht aber kann die angeführte Bestimmung unmittelbar als Gesetz für Mecklenburg-Schwerin in Anwendung gelangen. Also selbst dann, wenn Ziff. i) nach preußischem Recht eine einschränkende Bedeutung haben würde gegenüber dem § 10, II, 17 ALR., so kann sie an den mecklenburg-schwerinschen, durch gewohnheitsrechtliche Delegation festgelegten Verhältnissen nichts ändern, sie darf hier nur als Exemplifizierung angeführt werden.

Natürlich ist es möglich, daß der eine oder der andere dieser Gegenstände durch spezielle Gesetze modifiziert ist[3]) oder wird; Gesetze als Ausdruck des Volkswillens sind durch irgendwelche Schranken dieser Art nicht gehalten. Dies sei nur zur Klarstellung gesagt.

---

3) Siehe z. B. Verordnung betr. Bauvorschriften für die Städte vom 16. Juli 1913 (Rbl. S. 169), abgeändert durch Gesetz vom 3. Juni 1921 (Rbl. S. 685) und Gesetz vom 1. März 1922 (Rbl. S. 497), die z. B. die Errichtung von Brandwänden in ganz bestimmter bautechnischer Ausführung vorschreibt. Auch über die Anlage von Schornsteinen, Rauchröhren und Feuerstätten sind besondere Vorschriften aufgestellt (vgl. §§ 2, 14, 15, 16, 17 18 leg. cit.).

Insbesondere bilden die genannten Gegenstände die Unterlagen für ortspolizeiliche Vorschriften; aber auch die Landespolizeiverordnungen können die Regelung derartiger Gegenstände übernehmen. Die Frage, wie der Zweig der Ortspolizei von der allgemeinen Landespolizei ihrem Objekte nach abgegrenzt wird, ist von Rosin in hervorragend klarer Weise zum Ausdruck gebracht, wir lassen seine diesbezüglichen Ausführungen deshalb folgen: „Hiernach ist die Ortspolizei derjenige Zweig polizeilicher Thätigkeit, dessen Aufgabe es ist, die Gemeininteressen der örtlichen Gemeinschaften im Staate zu befriedigen, während die Landespolizei auf die Förderung der staatlichen Gemeininteressen über diese Beschränkung hinaus gerichtet ist. Die Ortspolizei steht der allgemeinen Landespolizei, ihrem Objekte nach, wie das „Besondere" dem „Allgemeinen", oder besser noch dem „Einheitlichen" gegenüber; zwar verfolgt sie, wie diese und jede Polizei, Gemeininteressen, nicht Sonderinteressen Einzelner; aber die von ihr ins Auge gefaßten Gemeininteressen sind in erster Reihe und unmittelbar nicht Gemeininteressen des gesammten Staates, sondern besondere Gemeininteressen der örtlichen, im Staate bestehenden Gemeinschaften. Welche Gegenstände es nun aber sind, an denen das Staatsganze, welche, an denen in erster Reihe die Ortsgemeinschaft interessiert ist, das bestimmt sich analog wie die Abgrenzung des staatlichen und des Wirkungskreises der Ortsgemeinde überhaupt, zu verschiedenen Zeiten der staatlichen Entwicklung verschieden nach der Auffassung des Staates und seinen Bedürfnissen, sowie der daraus sich ergebenden mehr oder weniger umfassenden Bestimmung seiner Aufgaben gegenüber denen der örtlichen Gemeinschaft. Soweit indessen das hierin maßgebende Gesetz des Staates keine positiven Feststellungen enthält, entnimmt der Begriff der Ortspolizei, wie der der Ortsgemeinde, seine nähere Bestimmung aus der Natur und dem Wesen der örtlichen d. h. nachbarlichen Gemeinschaft. Danach sind im Zweifel Gegenstände der Ortspolizei alle diejenigen, aber auch nur alle diejenigen polizeilichen Materien, durch deren Regelung die besonderen, auf dem nachbarlichen Zusammenwohnen sowie der nachbarlichen Lage der Grundstücke beruhenden örtlichen Gemeininteressen befriedigt werden sollen, Gegenstände der Landespolizei, da-

gegen alle Materien, in denen ein staatliches Gemeininteresse über jene Beschränkung hinaus zutage tritt“ [4]).

Es ergibt sich daraus die Feststellung, daß die von den Ortspolizeibehörden (Rat und Amtshauptmann) erlassenen Polizeiverordnungen nicht nur wegen ihres Ursprungs von Lokalbehörden ortspolizeiliche Verordnungen darstellen, sondern daß sie es stets auch dem Objekt nach sein müssen. Da Rat und Amtshauptmann die Polizei aber im übertragenen Wirkungskreis üben, so erweisen sich die von ihnen herausgestellten Polizeiverordnugen andererseits als Landesrecht. Die Polizeivorschriften des Ministeriums sind formell, als von der Zentralbehörde ausgehend, Landespolizeiverordnungen; sie brauchen es jedoch nicht inhaltlich zu sein.

Macht sich über den Wirkungskreis einer Stadt oder eines Amtes hinaus, nicht jedoch für das ganze Land, die Notwendigkeit zur Aufstellung von Polizeiverordnungen geltend, so liegt diese Aufstellung beim Ministerium. Mit derartigen Polizeiverordnungen wird materiell lokales Recht geschaffen, lokal allerdings nicht in dem Sinne der Beschränkung auf eine Stadt oder ein Amt, sondern auf mehrere Städte oder mehrere Aemter oder amtsfreie Stadt (wie Rostock, Schwerin, Wismar und Güstrow) und Amt gleichen Namens zusammengenommen, nicht für ganz Mecklenburg-Schwerin geltendes Recht.

In diesem Zusammenhang ergibt sich auch die Frage, ob das Ministerium mit dem Erlaß einer Polizeiverordnung, die nur eine Stadt oder ein Amt angeht, einen unstatthaften Eingriff in die Kompetenz der Ortspolizeibehörden vornehmen würde. Wenn man bedenkt, daß die Aufgabe des Erlasses von polizeilichen Verordnungen dem Rat und dem Amtshauptmann durch die Gesetze übertragen ist, so führt diese Ueberlegung zur Bejahung der aufgeworfenen Frage. Denn in der Uebertragung liegt nicht nur die Pflicht zur Erfüllung dieser Aufgabe, sondern auch das Recht zu ihrer ungehinderten Ausübung, in diesem Sinne spricht man ja

---

4) Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 5, A, II, 1, S. 100 f., 2. Aufl., § 27, I, 1, S. 161 ff.; vgl. auch Jellinek, Verwaltungsrecht, § 20, I, 2d, S. 410; Gerland, § 3, B, III, 4, S. 17; Klien, Anm. 2 zu § 38 LGO., S. 61.

von einem Polizeiverordnungsrecht der Behörden [5]). Anweisungen dagegen, Verwaltungsverordnungen z. B., kann das Ministerium erteilen, da dies nur eine Ausübung des Staatsaufsichtsrechts desselben bedeutet (§ 61 StO. und § 58 LGO.). Sie wirken aber nur im inneren Verwaltungsorganismus der Behörden [6]), sodaß Polizeiverordnungen, die den Anweisungen zuwiderlaufen, an sich rechtsgültig sind. Dem würde aber wahrscheinlich dadurch ein Riegel vorgeschoben werden, daß eine solche Verordnung nicht die erforderliche Bestätigung erhalten würde. Dieses Handinhandarbeiten von Anweisungsbefugnis und Bestätigungsrecht kann unter Umständen zu einer sehr wirksamen Waffe für das Ministerium werden. Auf der andern Seite können Polizeiverordnungen durch die bloße Anweisung des Ministeriums an die niederen Behörden zum Erlaß solcher nicht in Kraft gesetzt werden. Was letzteres anbelangt, so sind sich Anweisungsbefugnis und Bestätigungsrecht in dieser negativen Wirkung gleich [7]).

Wenn wir im Vorhergehenden von der Notwendigkeit zum Erlaß von Polizeiverordnungen sprachen, so ist damit zum Ausdruck gebracht, daß die Polizeibehörde Polizeiverordnungen nur erlassen kann, wenn eine Gefahr für das Publikum bevorsteht, die geeignet ist, die Ruhe, Sicherheit und Ordnung zu untergraben. Damit allein ist aber die Polizeiverordnung noch nicht gerechtfertigt, sondern sie muß gerade diejenige Anstalt sein, die diese Gefahr zu beseitigen imstande ist. Im einzelnen läßt sich das naturgemäß nicht genau abgrenzen, sondern es muß der Faktor helfend eingreifen, den wir das freie Ermessen nennen. Eine gewisse Richtschnur für die Eignung von Objekten zu einer polizeilichen Regelung haben wir schon oben gegeben [8]). Nur auf das Wort „bevorstehende Gefahr" muß noch näher eingegangen werden.

---

5) Vgl. Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 5, A, IV, 2, S. 144 f., 2. Aufl., § 41, S. 218; Dieckmann, 12. Kap., S. 674 f.; a. A. Förstemann, S. 154 f.

6) Siehe auch Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 5, A, IV, 2, S. 144, 2. Aufl., § 41, S. 218.

7) Siehe S. 48.

8) Seite 56 ff.

Als Gefahr, die ein polizeiliches Einschreiten überhaupt bedingt, kommt nicht jede Gefahr in Betracht, die darin ihren Ursprung hat, daß der Mensch als ζῷον πολιτικόν ein Leben des Zusammenschlusses mit andern Wesen seiner Gattung führt, das sich infolge der Verschiedenheit in der Naturveranlagung als ein heterogenes Kontinuum darstellt. Eine völlige Beseitigung jeder sich hieraus für einen mehr oder minder großen Personenkreis ergebenden Gefahr ist nicht möglich und nicht zweckmäßig. Nur dann wird ein polizeiliches Einschreiten erforderlich, wenn sich ein solcher Eingriff in die Freiheit der Person gegenüber der Gefahr als das kleinere Uebel, als minder empfindsame Störung charakterisiert [9]). Es ergibt sich aus natürlichen Gründen, daß die Gefahr, die zum Einschreiten mit Polizeiverfügungen berechtigt, ihrer Art nach anders sein wird als diejenige, die zum Einschreiten mit Polizeiverordnungen befugt. Weil die Polizeiverordnung zur Regelung eines abstrakten Tatbestandes ergeht, die Polizeiverfügung dagegen zur Regelung eines konkreten, so führt das zu dem Schluß, daß man bei der Polizeiverfügung ein Mehr an Gefahr voraussetzen muß als bei der Polizeiverordnung. Denn nur das Erfordernis einer abstrakten Gefahr kommt für den Erlaß einer Polizeiverordnung in Frage, da ein abstrakter Tatbestand nur eine abstrakte Gefahr in sich tragen kann. Abstrakt ist die Gefahr, „die ein abstrakter Tatbestand der Regel nach begründet, mag sie auch ausnahmsweise durch die Besonderheit einzelner Fälle ausgeschlossen werden... Auf dieser objektiven Möglichkeit eines Schadens, die durch gewisse Tatumstände begründet wird, neben welchen für die besondere Gestaltung des einzelnen Falles Spielraum gelassen ist, beruht die abstrakte Gefahr, der die Polizeiverordnung entgegentritt“ [10]). Demgegenüber muß die Gefahr als Grundlage einer Polizeiverfügung sich zur konkreten verdichtet haben.

### 2. Der Inhalt der Polizeiverordnungen.

Der Inhalt einer Polizeiverordnung ist die Norm, d. h. die Aufstellung eines Gebotes oder Verbotes, durch welches

9) Vgl. Drews, 4, S. 37.
10) So Scholz, a. a. O., S. 49.

ein abstrakter Tatbestand geregelt werden soll, wobei auf diese Regelung durch die Bedrohung mit Strafe im Falle einer Zuwiderhandlung hingewirkt wird [11]). Daß der Inhalt der erlassenen Gebote bzw. Verbote ein unendlich verschiedener sein kann, ergibt sich aus der Anzahl von Gegenständen, die der Regelung durch eine Polizeiverordnung in so großer Fülle und Vielfältigkeit unterliegen.

Im allgemeinen setzen in Mecklenburg die Polizeibehörden die Art und das Maß der in der Verordnung anzudrohenden Strafe selbst fest. Das geschieht immer, wenn sie sich beim Erlaß der Polizeiverordnungen auf die allgemeinen Delegationen beziehen müssen, da diese keine Strafdrohung enthalten. Diese Erscheinung ist typisch für das auf allgemeinen Delegationen beruhende Polizeiverordnungsrechtssystem. Aber auch die daneben bestehenden speziellen Ermächtigungen lassen den Polizeibehörden hierin vielfach freien Spielraum. Wenn die Delegationen selbst Strafdrohungen nicht aufstellen, dann müssen die Polizeibehörden, die zum Erlaß von Polizeiverordnungen ermächtigt sind, solche festsetzen, da die Strafandrohung für Polizeiverordnungen charakteristisch ist. Manche Spezialermächtigungen enthalten ihrerseits schon die Androhung der Strafe. Solchenfalls verbleibt den Polizeibehörden lediglich die Normfeststellung [12]).

Es fragt sich, welche Strafarten und welches Strafmaß für Polizeiverodnungen zur Verfügung stehen. An landesrechtlichen Bestimmungen fehlt es, darum sind die mecklenburgischen Polizeibehörden nur an den Rahmen gehalten, den das Reichsrecht hierfür aufstellt [13]). Landesrechtliche Spezialdelegationen können natürlich einen Strafrahmen angeben, an den die Behörden sich dann für die betreffenden Materien zu halten hätten. Als Reichsgesetz, welches den Strafrahmen angibt, erscheint die Verordnung über Vermögensstrafen und Bußen vom 6. Februar 1924 [14]). War es bis dahin noch einigermaßen fraglich, ob der durch den

11) Vgl. Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 4, A, b, 2, S. 91/92, 2. Aufl., § 25, S. 151 ff.

12) Vgl. Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 4, B, S. 110 f., 2. Aufl., § 29, I, S. 175 f.; Gerland, § 5, S. 48 f.

13) Vgl. Rosin, Polizei im Wörterbuch, VI, § 5, S. 122.

14) RGBl. S. 44 ff.

§ 27 StGB. in Verbindung mit § 1, Abs. 3 StGB. gegebene Strafrahmen für polizeiliche Verordnungen bindend sei, da der strafrechtliche Begriff der Uebertretung nach der Ansicht mancher mit dem Begriff des Polizeidelikts nicht identisch ist [15]), so hat die zitierte Verordnung hierin klare Verhältnisse geschaffen, indem sie im Artikel VIII, Abs. 1 bestimmt, daß die Vorschriften der Artikel I—VII für das gesamte Reichs- und Landesrecht gelten. Absatz 2 fügt dem allerdings hinzu: „Hinsichtlich der landesrechtlichen Geldstrafen, Ermächtigungen und Bußen kann durch das Landesrecht Abweichendes bestimmt werden." Für die allgemeinen Delegationen kommt in Mecklenburg-Schwerin diese letztere Vorschrift praktisch nicht in Frage. Soweit nicht eine Ermächtigung zur Androhung höherer Beträge oder von Geldstrafen in unbeschränkter Höhe besteht oder erteilt wird, wie Artikel III, Abs. 1 besonders hervorhebt, ist das Strafmaximum einhunderfünfzig Goldmark. Das absolute Strafminimum ist eine Goldmark. Diese Vorschriften über Höchstbeträge gelten nicht, wenn die anzudrohende Strafe in dem Mehrfachen, dem Einfachen oder dem Bruchteil eines bestimmten Betrages besteht. Neben der Geldstrafe kann auch Haft angedroht werden. Ihre Höhe ist in der genannten Verordnung nicht direkt bestimmt. Es ist aber für die Ersatzfreiheitsstrafe (d. h. die vom Richter anstatt einer nicht beizutreibenden Geldstrafe verhängte Haft) eine Minimaldauer von einem Tag und eine maximale von sechs Wochen vorgeschrieben. Diese Vorschrift wird analog auch auf die selbständig zu erfolgende Haftandrohung anzuwenden sein, da der gleiche Gesichtspunkt, daß eine Haftstrafe möglichst eingeschränkt werden soll, auch für die unabhängige Freiheitsstrafe maßgebend gemacht werden muß.

Innerhalb dieser Grenzen steht den allgemeinen Polizeibehörden nun das Recht der Strafandrohung zu. Sie können ein kleineres Maximum als einhundertfünfzig Goldmark an-

---

15) Vgl. Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 4, B, S. 111 f., 2. Aufl., § 29, I, 2, S. 176: er hält die Landesgesetzgebung in ihren bezüglichen Delegationen für befugt, den im StGB. festgestellten Strafrahmen zu überschreiten; die gegenteilige Ansicht ergibt sich aus den Ausführungen Gerlands, § 5, S. 50.

setzen, dem entgegengesetzt aber auch ein größeres Minimum als eine Goldmark. Ja, sie können Strafmaximum und Strafminimum zusammenfallen lassen und die Strafdrohung auf eine einzige Summe festlegen. Das letztere wird bei Ortspolizeiverordnungen eher der Fall sein als bei landespolizeilichen. Im einzelnen muß sich die Höhe des Strafmaßes nach der mehr oder minder großen Wichtigkeit der zu regelnden Gegenstände richten und dementsprechend nach der Größe der zu beseitigenden Gefahr. Wie die Polizeiverordnung sich im Verhältnis zu dem bekämpften Uebel als das angemessene Mittel darstellen muß, wenn anders sie nicht als unzweckmäßig bezeichnet werden soll, so muß auch die Strafandrohung in einem angemessenen Verhältnis zu der Größe der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch die verpönte Tat stehen. Andernfalls wäre die Polizeiverordnung nicht als zweckmäßig anzusprechen. Eine Ueberspannung des Strafmaßes würde unter Umständen einen Ermessensmißbrauch und daher die Ueberschreitung der amtlichen Befugnisse darstellen. Die Wichtigkeit der Gegenstände spielt daher denn auch in dieser Hinsicht eine viel größere Rolle als das Ueber- oder Unterordnungsverhältnis der Behörden zu einander. Den lokalen Polizeibehörden steht im allgemeinen dieselbe Skala bei der Strafzumessung zur Verfügung wie der Zentralinstanz. In Preußen liegen die Verhältnisse in diesem Punkte anders, dort sind die Strafmaxima verschieden verteilt, abgestuft nach dem Range der Behörden [16]). Für lokale Polizeiverordnungen haben Landesverwaltungsrat bzw. Ministerium es in der Hand, Polizeiverordnungen mit zu hohem Strafmaß zu verhindern, indem sie derartig überspannten Vorschriften die Bestätigung nicht zu erteilen brauchen. Dasselbe gilt auch für die Stadtverordnetenversammlung, die in diesem Falle die Zustimmung verweigern kann. Amtsversammlung und Amtsausschuß besitzen wenigstens insofern etwas Einfluß auf die Angemessenheit der Strafandrohung, als sie diesbezüglich Ersuchen an den Amtshauptmann richten und Auskünfte von ihm verlangen können.

---

16) Vgl. Gerland, § 5, S. 49 f.; Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 5, A, II, 2 a, S. 114, 2. Aufl., § 30, I, S. 179.

Die Polizeistrafverfügungen, die auf Grund von Polizeiverordnungen herausgehen, müssen sich in Strafart und Strafmaß an die Schranken halten, die durch die Vorschriften der Strafprozeßordnung ( § 413) und die Vorschriften der mecklenburgischen Verordnung zur Ausführung der Strafprozeßordnung vom 28. Mai 1879 (§ 8) sowie durch die betreffende Polizeiverordnung aufgestellt werden. Droht eine Polizeiverordnung eine bestimmte Summe als Strafe an, so kann der Strafrichter kein Ermessen mehr betätigen, er ist dadurch gebunden. Ist ein Spielraum zwischen einem Maximum und einem Minimum gelassen, so kann sich der Richter aber auch nur in diesem Intervallum frei bewegen, darüber hinaus ist für ihn verbotenes Gebiet. Er darf z. B. nicht, wenn die Polizeiverordnung nur ein Strafminimum von fünf Goldmark zuläßt, den Delinquenten mit einer Strafe von einer Goldmark davonkommenlassen wollen. Nach der andern Richtung darf er aber auch nicht spartanischer sein wollen als ein Spartaner und dem Zuwiderhandelnden eine höhere Strafe auferlegen wollen, als die Polizeiverordnung als Maximum zuläßt. Wenn dagegen die durch das Reichsrecht aufgestellten Grenzen von der Polizeiverordnung nicht eingehalten werden, wenn sie insbesondere nach oben hin überschritten sind, dann hat der Richter seinerseits das Recht und die Pflicht, diese zu ignorieren, indem er die Strafe auf das normale Strafmaß reduziert [17]).

Was das Verhältnis zwischen der Polizeiverordnung und der auf sie gegründeten Polizeiverfügung in bezug auf das Strafmaß anbelangt, so sei nur kurz auf die Verschiedenartigkeit der Strafcharaktere hingewiesen, die in den beiden zum Ausdruck kommen. Die in der Polizeiverordnung angedrohte Strafe verfolgt den Sühnezweck, während die in der Polizeiverfügung im Falle der Uebertretung in Aussicht gestellte Strafe Zwangscharakter trägt. Es ist darum sehr wohl möglich, daß eine in Ausführung von einer Polizeiverordnung erlassene Verfügung eine höhere Strafe androht als die erstere, da gemäß Art. II,

17) Vgl. Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 4, B, 2 c, S. 115 f., 2. Aufl., § 30, 3, S. 182.

Abs. 1 und 2 der VO. vom 6. Februar 1924 Zwangsstrafen eine bei weitem höhere Maximalgrenze haben als die Strafen für Uebertretungen [18]).

## III. Aufhebung und Abänderung der Polizeiverordnungen.

### Die Bedeutung des Ueber- und Unterordnungsverhältnisses hierfür.

Es muß noch zu der Frage Stellung genommen werden, auf welche Art und Weise eine Polizeiverordnung abgeändert bzw. aufgehoben werden kann. Da kommen in der Hauptsache allgemeine Grundsätze zur Anwendung.

Daß es nämlich möglich ist, eine Polizeiverordnung durch formelles Gesetz abzuändern oder aufzuheben, das ergibt sich aus dem Vorrang des Gesetzes gegenüber der Verordnung. Noch ein anderer Grundsatz führt zu demselben Ergebnis, er heißt: lex posterior derogat priori. Dieser bewirkt außerdem, daß auch eine spätere Verordnung zur Aufhebung einer früheren führt. Zu beachten ist dabei aber, daß eine vom Ministerium als Verwaltungsakt erlassene einfache Polizeiverordnung ein früher erlassenes, nach § 61 VMSchw. zuwege gebrachtes, Polizeigesetz nicht beseitigen oder ändern kann; haben wir doch oben gesehen [1]), daß wir es in einem solchen mit einem Gesetz im eigentlichen Sinne zu tun haben; es kommt also im Verhältnis beider zu einander der Satz vom Vorrang des Gesetzes gegenüber der Verordnung zum Zuge. Auch wird eine Ortspolizeiverordnung durch eine auf denselben Gegenstand bezugnehmende Verordnung des Ministeriums, soweit dieses eine solche zu erlassen befugt ist [2]), außer Kraft gesetzt oder geändert. Ob darüber hinaus das Ministerium in Mecklenburg-Schwerin die Möglichkeit hat, durch einen Außerkraftsetzungsbeschluß lokale Polizeivorschriften aufzuheben, diese

18) A. A. freilich Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 3, IV, S. 63 ff., 2. Aufl., § 19, S. 103 ff.

1) Seite 32 f.

2) Vgl. oben S. 59 f.

Möglichkeit ist nur mit großer Einschränkung zu bejahen. Die reinstaatlichen Verwaltungsbehörden besitzen ja gerade in Mecklenburg-Schwerin infolge der Bestimmungen des § 41 StO. und des § 28 AO. ein ziemlich weitgehendes Mitbestimmungsrecht beim Zustandekommen von Ortspolizeiverordnungen, sodaß es sich fast erübrigt, durch Außerkraftsetzungsbeschlüsse auf das örtliche Polizeiverordnungsrecht einzuwirken. Nur, wo sich die Verhältnisse seit dem Erlaß einer Polizeiverordnung grundlegend geändert haben — und das ist bei der steten Bewegung und Verschiebung der Verhältnisse auf dem Gebiete der Verwaltung immerhin ziemlich leicht möglich —, da kann das Ministerium zu einem solchen Mittel greifen, weil „alle staatlichen Verwaltungsorgane, als Glieder des Gesamtorganismus, den in diesem wirkenden Kräften unterliegen und zu den Mitteln, welche die Lebensthätigkeit dieses Organismus einheitlich gestalten und damit denselben überhaupt zusammen halten, auch das Recht derselben gehört, Verwaltungsakte der untergeordneten Behörde im Interesse der Einheitlichkeit und Zweckmäßigkeit außer Kraft zu setzen“ [3]). Da nun aber ein solcher Außerkraftsetzungsbeschluß nicht nur Wirkungen für die Behörde, sondern in erster Linie für die Staatsbürger mit sich bringt, so bedarf er der Publikation und zwar einer Publikation, die zum mindesten die Bedingungen erfüllt, wie sie für die Veröffentlichung derjenigen Polizeiverordnung gestellt wären, die der Beschluß aufzuheben gewillt ist.

Es ist noch ein Wort zu sagen über die Aufhebung von Verordnungen aus der Zeit des Großherzogtums. Als nämlich im Jahre 1918 in Mecklenburg-Schwerin die Verfassung herauskam und die Unterscheidung zwischen Gesetz und Verordnung auch in Mecklenburg einführte, da konnte man nicht daran denken, alles, was früher als Gesetz auf die Untertanen gewirkt hatte, nochmals in der neuen Form herauszubringen. Darum übernahm man kurzer Hand alle landesherrlichen Verordnungen als formelle Gesetze [4]).

---

3) Rosin, Polizeiverordnungsrecht, § 7, II, S. 179 f., 2. Aufl., § 50, I, S. 273.

4) Vgl. O. Mayer, § 8, 1, S. 82.

Obwohl man nun auf diese Weise eine Menge von Vorschriften zu Gesetzen machte, die Gegenstände zum Inhalt haben, welche nach dem heutigen Stand der Dinge durch Verordnung geregelt würden, so kann man nicht um den Umstand hinwegkommen, daß sie nur durch formelle Gesetze abgeändert werden können [5]). Einen gewissen Notbehelf schuf in Anbetracht dessen § 61, Abs. 2 VMSchw., indem er dem Ministerium die Vollmacht gab, in einzelnen Fällen besonderer Art Befreiung von den Vorschriften solcher Gesetze zu erteilen. Dagegen sind die Verordnungen polizeilichen Inhalts aus den Städten Rostock und Wismar aus der Zeit vor dem Umsturze, sofern sie nicht durch die gegenwärtige Regelung als aufgehoben zu betrachten sind, als Ortspolizeiverordnungen anzusprechen und unterliegen als solche den hierüber existierenden allgemeinen Grundsätzen. Dasselbe gilt auch in bezug auf solche Polizeivorschriften, die für die andern Städte auf Grund ihrer Polizeigewalt unter landesherlicher Bestätigung erlassen waren, auch für die entsprechenden Vorschriften in den Landgemeinden. Die für das Domanium vom Landesherrn erlassenen Verordnungen reihen dagegen unter die Gesetze ein [6]). Daß nicht sehr viele solcher Verordnungen in Frage kommen, geht aus dem geschichtlichen Teil dieser Ausführungen hervor [7]). Soweit sie nicht durch die Revolution überhaupt als überholt gelten müssen, sind sie wohl sinngemäß auf alle Landgemeinden, auch auf diejenigen, die nicht im Gebiet des früheren Domaniums liegen, auszudehnen; daß dies durch ein Gesetz geschehen muß, ist als sicher anzunehmen [8]).

---

5) Vgl. z. B. das Gesetz zur Abänderung der Verordnung vom 17. Februar 1897 betr. das Wegerecht (Rbl. 26. Mai 1926, S. 265 ff.).

6) So die Baupolizeiordnung für das Domanium vom 27. Dezember 1911 (Rbl. 1912, S. 25). Sie ist durch Gesetz vom 21. Juni 1921 (Rbl. S. 699) mitsamt der Sonderbaupolizeiordnung für den Bau von Kleinwohnhäusern im Domanium vom 4. September 1918 (Rbl. S. 1195) in allen Landgemeinden des Freistaates eingeführt. (Vgl. auch die Aenderung durch das Gesetz über Regelung der Baupolizei in den Landgemeinden vom 9. September 1927, Rbl. S. 173.)

7) Siehe oben S. 23.

8) Vgl. das in Anm. 6 Ausgeführte.

## IV. Die Kontrollen im mecklenburg-schwerin'schen Polizeiverordnungsrecht.

Nachdem wir so die Voraussetzungen für den Erlaß von Polizeiverordnungen und für die Aufhebung derselben geprüft haben, erübrigen sich noch einige Ausführungen über die den Polizeiverordnungen gegenüber zu Gebote stehenden Kontrollen. Wir sahen, daß im ständischen Staat die Ueberprüfung des Polizeiverordnungsrechts sehr wenig straff war [1]) — was wenigstens die Verwaltungskontrolle anbetrifft, an einer verwaltungsrichterlichen mangelte es ja ganz —, heute aber, wo Mecklenburg-Schwerin eine Verwaltungsgerichtsbarkeit auf der einen Seite und eine übersichtlich geregelte Behördenorganisation mit ziemlich genau abgegrenzten Befugnissen für die einzelnen Behörden auf der andern Seite sein eigen nennt, sind die Voraussetzungen dafür in ganz anderer Weise gegeben.

Es ergeben sich verschiedene Unterscheidungsmerkmale für die Art der Kontrollen. Zunächst einmal wird die Unterscheidung darauf abgestellt, ob die Verordnung unmittelbar der Prüfung untersteht, dann spricht man von einer direkten Kontrolle, oder ob die Nachprüfung die Verordnung nur mittelbar trifft, indem ein konkreter Tatbestand behandelt wird, der unter die Norm der Verordnung subsumiert werden soll. Letzteres wird als indirekte Kontrolle bezeichnet. Die direkte Kontrolle kommt nur in der Form der Verwaltungskontrolle in Betracht, dagegen ist die vom Richter ausgeübte Kontrolle, mag es sich um eine verwaltungsrichterliche oder eine strafrichterliche handeln, stets eine indirekte. Neben der direkten Verwaltungskontrolle zeigt sich auch eine indirekte Verwaltungskontrolle.

Ferner unterscheidet man eine Rechtskontrolle und eine Zweckmäßigkeitskontrolle. Jene erstreckt sich nur auf die Gesetzmäßigkeit der zu prüfenden Verordnung, während diese sich daneben auch auf die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit derselben bezieht. Der Richter hat bei einer Nachprüfung der Verordnung nur die Gesetzmäßigkeit ins Auge zu fassen, dagegen haben beide Arten der Verwaltungskontrolle, sowohl die direkte wie die indirekte, auch

1) Siehe S. 24.

die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit derselben zum Gegenstand [2]).

Interessant ist in diesem Zusammenhange der § 33 des Gesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit [3]). Er bestimmt, daß gegen ortspolizeiliche Verfügungen neben der Beschwerde auch die Klage im Verwaltungsstreitverfahren zulässig ist, daß aber die Anbringung des einen Rechtsbehelfs den andern ausschließt (§ 33, Abs. 1, Satz 1 und 2 leg. cit.). Die Wahl zwischen der verwaltungsrichterlichen Kontrolle und der indirekten Verwaltungskontrolle wird dem Staatsbürger jeweils dadurch einigermaßen schwer gemacht, daß die richterliche Kontrolle ihm auf der einen Seite den Vorteil der Unabhängigkeit von den Verwaltungsbehörden bietet, welcher der Verwaltungskontrolle fehlt, da die kontrollierende Instanz bei letzterer auch wieder eine Verwaltungsbehörde ist, wogegen die Verwaltungskontrolle den Vorteil besitzt, daß sie auf die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit Rücksicht nimmt und dieser Vorteil wiederum der richterlichen Kontrolle mangelt.

Die Ausübung des direkten Kontrollrechts durch das Ministerium bezüglich der Ortspolizeiverordnungen ist für Mecklenburg-Schwerin modifiziert dadurch, daß das Ministerium bzw. der Landesverwaltungsrat in dem Bestätigungsrecht gemäß § 41 StO. resp. gemäß § 28 AO. über ein sehr wirksames, weil vorbeugendes, Kontrollmittel zur Unterbindung von ungesetzlichen und unzweckmäßigen Polizeiverordnungen verfügt. Durch diese vorbeugende Kontrolle wird die Uebung einer nachträglichen Kontrolle nicht ausgeschlossen. Beide Arten sind sehr wohl nebeneinander möglich. Durch die Institution des Bestätigungsrechts ist im allgemeinen allerdings von vornherein eine ziemlich sichere Gewähr dafür geleistet, daß die zu erlassende Polizeiverordnung sich im Rahmen der Gesetze hält (Rechtmäßigkeit), daß die abzuwendende Gefahr sich überhaupt als eine zu polizeilichem Einschreiten berechtigende erweist [4]) (Notwendigkeit) und endlich, daß die Verordnung das zweckentsprechendste Mittel zur Beseitigung dieser Ge-

2) Vgl. zum Ganzen Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 8, S. 185 ff., 2. Aufl., § 51, S. 279 f.

3) Rbl. 1922, S. 211 ff. Siehe auch S. 25 d. A.

4) Vgl. S. 60 f.

fahr verkörpert (Zweckmäßigkeit). Wenn aber bei dieser vorbeugenden Kontrolle irgendwelche Umstände übersehen werden und es sich später herausstellt, daß die Polizeiverordnung ungesetztlich, oder nicht notwendig oder unzweckmäßig ist, so muß eine Handhabe gegeben sein, um diesem Uebelstande abzuhelfen. Eine derartige Handhabe liegt gerade in der Ausübung des nachträglichen Kontrollrechts. Das nachträgliche Prüfungsrecht greift auch dann Platz, wenn sich im Laufe der Geltungsdauer einer Verordnung die tatsächlichen oder rechtlichen Voraussetzungen ändern, sodaß infolgedessen die Verordnung revidiert werden muß.

Fragt man sich nun, auf welche Weise diese nachträglichen Kontrolle wirkt, so ist zweckmäßig eine Unterscheidung darin zu machen, ob die Gesetzmäßigkeit der Verordnung Mängel hat oder ob die Verordnung nur unnötig oder unzweckmäßig ist.

Wenn die Verordnung das objektive Recht verletzt, wenn sie beispielsweise nicht den Sicherheitszweck, sondern den Wohlfahrtszweck verfolgt [5]), oder wenn sie ohne die Zustimmung der Stadtverordnetenversammlung erlassen ist, oder wenn sie nicht die vorgeschriebene Bestätigung des Ministeriums bzw. des Landesverwaltungsrats erhalten hat, oder wenn die Strafdrohung über das erlaubte Maß hinausgeht, dann ist sie an sich ungültig, d. h. nichtig [6]). Darum wäre, streng juristisch genommen, eine Außerkraftsetzung derselben unnötig, „denn was rechtlich nie in Kraft getreten ist, kann rechtlich auch nicht wieder außer Kraft gesetzt werden“ [7]). Jedoch besitzt die Verordnung, wenn sie in der gehörigen Weise publiziert ist, für den Staatsbürger immerhin den Schein des Rechts. Zudem kommt hinzu, daß eine an sich ungültige Polizeiverordnung doch tatsächlich nicht gänzlich ohne Wirkung ist [8]). Wenn nämlich auf eine nichtige Poli-

5) d. h., für den Fall, daß die Basis für die Verordnung die allgemeine Delegation ist, oder eine Spezialermächtigung, die ebenfalls nicht über den Sicherheitszweck hinausführt.

6) Vgl. Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 8, III, S. 199 f., 2. Aufl., § 54, 1, S. 300; a. A. Gerland, § 9, S. 82.

7) Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 8, III, S. 199 f., 2. Aufl., § 54, 1, S. 300.

8) Jellinek, Verwaltungsrecht, § 11, III und IV, S. 254 ff. und S. 260 ff.

zeiverordnung eine Polizeiverfügung oder eine Polizeistrafverfügung gegründet wird, so verbindet sie materiell den Betroffenen nicht, derselbe kann sich jedoch, wenn die Verfügung oder Strafverfügung von einer der Sache nach zuständigen Behörde ausgeht, nicht kurzer Hand darüber hinwegsetzen, sondern er müßte, um von ihr frei zu werden, den Weg der indirekten verwaltungsrichterlichen resp. strafrichterlichen Kontrolle oder auch der indirekten Verwaltungskontrolle beschreiten. Natürlich bedeutet das für jeden so Betroffenen eine nicht geringe Beschwerlichkeit. Zu diesem Moment kommt noch ein weiteres hinzu. Da es sehr schwierige, auf der Grenze der Gesetzmäßigkeit liegende Fälle gibt, so würde naturgemäß die Beurteilung einer derartigen Verordnung sehr leicht außerordentlich verschieden ausfallen. Wenn nun aber die Verordnung durch förmlichen Akt außer Kraft gesetzt wird, so wird dadurch der Erlaß von weiteren Polizeiverfügungen oder Polizeistrafverfügungen unterbunden, die sich auf die außer Kraft gesetzte Verordnung beziehen. Wenn die Behörden jedoch dessen ungeachtet mit dem Erlaß solcher fortfahren, so ist der nachprüfende Richter bei seiner Kontrolle an die Tatsache der förmlichen Außerkraftsetzung gebunden. Er kann dem nicht etwa seine eigene Ansicht engegenstellen, die vielleicht dahingeht, daß die Verordnung an sich nicht ungesetzmäßig sei.

Diese Kontrolle wird in der Regel durch eigene Initiative der nachprüfenden Behörde in Lauf gesetzt werden; da nun aber der Staatsbürger aus den eben dargelegten Gründen ein erhebliches Interesse daran hat, daß die Verordnung unter Umständen ein für allemal beseitigt wird, so muß ihm die Möglichkeit zugestanden werden, diese Kontrolle seinerseits in Gang zu bringen [9]). Das geschieht durch Erhebung einer formlosen Beschwerde (Dienstaufsichtsbeschwerde) beim Ministerium.

Anders liegen die Dinge, wenn bei der Nachprüfung die Zweckmäßigkeit resp. die Notwendigkeit der Polizeiverordnung zur Entscheidung steht. Die Frage der Zweckmäßigkeit einer Verordnung unterliegt darum allein der Beurteilung durch die Verwaltungsbehörden und ist darum

---

9) Siehe auch Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 8, III, 1, S. 200, 2. Aufl., § 54, 1, S. 301.

der Kontrolle durch die Richter entzogen, weil die Unzweckmäßigkeit einer Verordnung „lediglich als ein Widerspruch mit den Zielen und Zwecken der Gesamtverwaltung“ [10]) erscheint. Dasselbe gilt von der Prüfung der Notwendigkeit. Aus denselben Gründen muß es auch für den Staatsbürger ausgeschlossen sein, die direkte Kontrolle zu veranlassen, sofern sie sich auf die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit erstrecken soll.

Von Bedeutung für die hier behandelte Frage ist die Bestimmung des § 50 VMSchw., daß der Landtag — an den sich mittels Petitionsrechtes jeder wenden kann — das Recht hat, die gesamte Staatsverwaltung zu überwachen und vom Ministerium Auskunft über alle Einzelheiten der Verwaltung verlangen kann. Demnach kann er vom Ministerium Auskunft verlangen sowohl über dessen bloß mitwirkende Tätigkeit beim Erlaß von Ortspolizeiverordnungen als auch über dessen ausschließlich selbsthandelnde Tätigkeit beim Erlaß von landespolizeilichen Vorschriften. Gegebenenfalls kann diese Kontrolle eine große Wirkung ausüben, da die Staatsminister gemäß § 53, Abs. 1, Satz 5 VMSchw. zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Landtages bedürfen. Würde das Ministerium sich nicht zu den vom Landtage etwa gewünschten Aenderungen verstehen, so würde ihm doch aller Wahrscheinlichkeit nach das Vertrauen von diesem entzogen werden, was zum Abruf führen könnte. Daß gerade diese Tatsache unter Umständen große Wirkungen zu üben imstande ist, liegt auf der Hand.

Daneben besteht, wie bereits angeführt, die indirekte Kontrolle. Sie tritt dann ein, wenn es sich um die Prüfung der Verbindlichkeit einer Verfügung oder Strafverfügung handelt, die auf Grund einer Polizeiverordnung ergangen ist. Der Zweck der Prüfung besteht nur in der Beurteilung des Einzelfalles; daraus geht klar hervor, daß infolge negativen Ergebnisses derselben die Polizeiverordnung nicht aufgehoben werden kann, sondern nur in diesem einzelnen Falle für unanwendbar erklärt wird, da sie nicht rechtsgültig ist [11]);

---

10) So auch Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 8, S. 186, 2. Aufl., § 51, I, S. 280.

11) Vgl. Gerland, § 10, S. 85; Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 8, II, S. 194 f., 2. Aufl., § 52, VIII, S. 294.

ob die Regelung notwendig oder zweckmäßig ist, diese Frage hat die indirekte Kontrolle, soweit sie eine richterliche ist, nicht zu beachten. Dies wurde schon an anderer Stelle erwähnt [12]). Bei der Prüfung können aber alle oben [13]) hervorgehobenen rechtlichen Voraussetzungen für die Gültigkeit einer Polizeiverordnung den Gegenstand derselben bilden; es kann demnach z. B. die Frage aufgeworfen werden, ob der Inhalt der Polizeivorschrift gegenständlich nicht über den Rahmen des Polizeiverordnungsrechts der Behörde hinausgeht, ob diese wiederum zuständig, ob der erlaubte Strafrahmen innegehalten ist, ob die Publikation erfolgt und in richtiger Weise erfolgt ist und anderes mehr. Dies alles gilt sowohl für die Kontrolle durch den Verwaltungsrichter als auch für die durch den ordentlichen Strafrichter geübte [14]).

Die indirekte Kontrolle einer Polizeiverordnung durch den Verwaltungsrichter ist möglich auf Grund der §§ 33 u. 34 des Gesetzes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Sie tritt ein, wenn gegen eine ortspolizeiliche Verfügung Klage im Verwaltungswege erhoben wird. Der Strafrichter übt seine Kontrolle in den Fällen aus, wo die Uebertretung der Normvorschriften einer Polizeiverordnung durch eine polizeiliche Strafverfügung geahndet wird und gegen die letztere auf gerichtliche Entscheidung beantragt ist (vgl. §§ 8 und 9 der Verordnung vom 28. Mai 1879 zur Ausführung der Strafprozeßordnung [15]) und § 413 StPO.).

Aus dem Wesen der indirekten Verwaltungskontrolle als einer indirekten Kontrolle ergibt sich in Uebereinstimmung mit den richterlichen Kontrollen zwar ebenfalls, daß die Polizeiverordnung, die bei der Prüfung sich als ungesetzlich, unzweckmäßig oder unnötig herausgestellt hat, in ihrer Gültigkeit von dieser Prüfung über den konkreten Fall hinaus nicht berührt werden kann. Jedoch liegen die tatsächlichen Verhältnisse hierbei anders als bei der richterlichen Kontrolle. Die Beschwerde hat an die vorgesetzte Dienstbehörde (Ministerium) zu erfolgen, also an dieselbe

12) Siehe oben S. 69.

13) Seite 55 ff.

14) Vgl. Gerland, § 10, S. 83 f.; Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 8, 1, S. 187 ff., § 8, II, S. 194 ff., 2. Aufl., § 52, S. 282 ff. und § 53, S. 294 ff.

15) Rbl. S. 335 ff.

Behörde, die auch für die direkte Kontrolle der Polizeiverordnung zuständig ist. Hat sich nun infolge einer bloß indirekt geübten Verwaltungskontrolle eine Verordnung als ungültig, unzweckmäßig oder auch unnötig erwiesen, so wird es die nächste Aufgabe dieser Behörde sein, durch Ausübung der direkten Kontrolle die betreffende Verordnung je nachdem richtig zu stellen oder gänzlich aufzuheben [16]).

## V. Örtliche Besonderheiten für gemeindlich noch nicht verfaßte Gebiete.

Zur Ergänzung des Rechts für die Behörden der allgemeinen Polizei muß noch eine kurze Darstellung über die rechtlichen Besonderheiten in denjenigen Gebieten Mecklenburg-Schwerin's angefügt werden, die in das dargelegte System des Polizeiverordnungsrechts nicht so ohne weiteres hineinpassen; es kommen da einige noch nicht gemeindlich verfaßte Gebiete in Frage wie die Amtsfreiheit Stavenhagen, die Ortschaften der Enklaven Rossow und Netzeband, auch die Ortschaft Dreibergen, die Ortschaft Sachsenberg, das Gebiet des ehemaligen Klosters zum Heiligen Kreuz im Rostocker Stadtbezirk [1]). Diese Ortschaften befanden sich in der üblen Lage, daß die Wahrnahme der Geschäfte der Ortspolizeibehörde ebenso wie die der unteren Verwaltungsbehörde und der Gemeindebehörde dauernd von einer Hand in die andere hinüberwechselte. Bezüglich des polizeilichen Verordnungsrechtes dieser Organe lagen die Dinge nicht immer ganz klar. Es kann aber heute, wo die Geschäfte der Ortspolizeibehörde nach Aufhebung der Landdrosteien [2]) an den jeweils zuständigen Amtshauptmann bzw. Rat gelangt sind, gemäß der

16) Vgl. Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 8, II, S. 197, 2. Aufl., § 53, 1, S. 297 f.

1) Vgl. die Bekanntmachung vom 30. April 1928 über Wahrnahme der Geschäfte der Gemeindebehörde, der Ortspolizeibehörde und der unteren Verwaltungsbehörde in den gemeindlich nicht verfaßten Gebieten (Rbl. Nr. 28, S. 155).

2) Gesetz über die Aufhebung der Landdrosteien vom 16. April 1928 (Rbl. Nr. 22, S. 139).

Bekanntmachung vom 30. April 1928 wohl nicht mehr bezweifelt werden, daß diese nunmehr das Polizeiverordnungsrecht für diese Gebiete besitzen; die Delegation des § 28 AO. bzw. des § 41 StO. ist per analogiam auch auf diese Gebiete zu beziehen.

## VI. Der Übergangszustand bis zum 1. April 1927.

Seit dem 1. April 1927 ist ein Uebergangszustand aufgehoben, der bis dahin auf dem flachen Lande noch bestand. Während der Zeit, seit die Landgemeindeordnung und die Amtsordnung Gültigkeit hatten [1]) bis zu dem genannten Datum nämlich, sollten ursprünglich die dem Amtshauptmann überwiesenen Geschäfte der Staatsverwaltung durch einen vom Staatsministerium bestellten Beamten ausgeübt werden (§ 44 AO.). Doch konnte das Staatsministerium die Ausübung auch dem Amtshauptmann unter Zustimmung des Amtsausschusses übertragen. Dies bestimmte das Gesetz zur Aenderung der Amtsordnung vom 20. Mai 1920; das die Aenderung bestimmende Gesetz selbst war erlassen unter dem 16. Mai 1924 [2]). Hierdurch wurde ein Akt gerechtfertigt, den die Regierung Stelling in Ausübung ihrer Organisationsgewalt vorgenommen hatte, über den ohne den Erlaß dieses Gesetzes an sich rechtliche Bedenken sich erheben konnten. Dieser Akt war die Uebertragung der Polizeigewalt und der anderen im § 28 AO. vorgesehenen staatlichen Dienstgeschäfte an die Amtshauptleute. Doch wurde diese Regelung bezüglich einiger Aemter wieder rückgängig gemacht (so für das Amt Wismar [3]) und das Amt Neustadt [4]). In den übrigen Aemtern, wo die durch die Regierung Stelling getroffene Regelung sich aufrecht erhielt, bestand gegenüber heute doch ein Unterschied insofern, als die Mittel für die Verwaltung der Polizei zu Lasten des Staates gingen, weil diese Regelung auf einem Er-

1) Siehe Bekanntmachung vom 18. Dezember 1920 zur Ausführung der Amtsordnung (Rbl. S. 1419).

2) Siehe oben S. 25, Anm. 4.

3) Rbl. 1924, Nr. 56, S. 207.

4) Rbl. 1924, Nr. 68, S. 240.

messensakt des Ministeriums beruhte[5]). In den Aemtern Neustadt und Wismar lag die Polizeigewalt bei Landdrosten, diesen stand also in den genannten Aemtern auch das Polizeiverordnungsrecht zu. Noch während der Zeit des Uebergangszustandes haben sich aber die Amtsverhältnisse insoweit geändert, als die Zahl der Aemter von 17 auf 10 zusammenschmolz[6]). Gegenwärtig haben wir auf dem flachen Lande in Mecklenburg-Schwerin 10 Amtshauptleute, die für die Landgemeinden der Aemter Schwerin, Rostock, Wismar, Güstrow, Waren, Malchin, Grevesmühlen, Hagenow, Ludwigslust und Parchim das lokale Polizeiverordnungsrecht ausüben.

## VII. Sonderpolizeibehörden.

Neben den oben genannten Behörden der allgemeinen Polizei kommen für die Ausübung eines polizeilichen Verordnungsrechtes einzelne Sonderpolizeibehörden in Frage. Es würde zu weit gehen, sie im einzelnen aufzuführen und ihr Recht dazu bis ins einzelne klar- und darzustellen. Es ist das eine Aufgabe für eine Spezialuntersuchung und für unser Thema überdies dadurch nicht von so großem Interesse, weil die meisten von ihnen ihr Polizeiverordnungsrecht aus speziellen Delegationen ableiten, worin dasselbe auf das Genaueste detailliert ist.

Es bedarf demnach kaum noch einer Hervorhebung, daß die im Vorgehenden entwickelten Grundsätze, die für die Behörden der allgemeinen Polizei gelten, auf die besonderen Polizeibehörden im allgemeinen keine Anwendung finden, insbesondere nicht die Grundsätze über die Mitwirkung der Selbstverwaltungskörperschaften und der reinen Staatsorgane. Das wird praktisch dann von einiger Bedeutung, wenn ein mit der Wahrnahme eines Zweiges der besonderen Polizei beauftragtes Organ zugleich eine allgemeine Polizeibehörde ist.

---

5) Vgl. zu den Ausführungen im ganzen Abschnitt Tatarin-Tarnheyden, S. 3 und 4.

6) Gesetz vom 11. November 1925 über Einteilung des Freistaates in Aemter und Aenderung der Amtsordnung (Rbl. Nr. 64, S. 407 ff.).

Zu nennen sind aus dem Kreise der Sonderpolizeibehörden nur beispielshalber Bergpolizeibehörden, Eisenbahnpolizeibehörden, Jagdpolizeibehörden und Wasserpolizeibehörden. Von größerem rechtlichen Interesse unter ihnen ist vielleicht nur die Bergpolizei, weil sie alle diejenigen Gegenstände zu regeln hat, die überhaupt mit dem Bergbetrieb zusammenhängen. Wegen dieses allgemeinen Umfangs haben wir es im 5. Abschnitt des Berggesetzes vom 2. März 1922 [1]) auch mit einer allgemeinen Delegation zu tun [2]). Es ergibt sich aus diesen Bestimmungen die Befugnis der Bergaufsichtsbehörde (sie wird vom Ministerium bestimmt) und der Oberaufsichtsbehörde (Ministerium) zu Anordnungen, die

1) die Sicherheit der Baue,
2) die Sicherheit des Lebens und der Gesundheit der Arbeiter,
3) die Aufrechterhaltung der guten Sitten und des Anstandes durch die Einrichtung des Betriebes,
4) den Schutz der Oberfläche im Interesse der persönlichen Sicherheit und des Verkehrs,
5) den Schutz gegen gemeinschädliche Einwirkungen des Bergbaus

betreffen. Der § 34 leg. cit. spricht zwar nur von einer Aufsicht in diesen Dingen, doch ist im § 33 des Gesetzes von Anordnungen auf einigen dieser Gebiete die Rede, und zwar in dem Sinne, daß für diese Anordnungen eine Besonderheit besteht [3]). Aus dieser Tatsache ergibt sich, daß das Wort „Aufsicht" im § 34 weit ausgelegt werden muß, da uns der § 33 selbst darauf hinweist. Daß die Anordnungen in Form von generellen Geboten und Verboten zur Regelung von abstrakten Tatbeständen sich äußern können, geht andererseits wieder aus § 34 hervor, da beispielsweise die Sicherheit der Baue, des Lebens und der Gesundheit der Arbeiter nicht hinlänglich geschützt weden kann, wenn nicht

---

1) Rbl. Nr. 33, S. 185 ff.

2) Vgl. hierzu auch Rosin, Polizeiverordnungsrecht, 1. Aufl., § 4, A, III, S. 108, 2. Aufl., § 28, S. 171.

3) Recht eines Betriebsratsmitgliedes auf Anhörung bei Bestimmten dieser Anordnungen. Das entspricht dem Mitwirkungsrecht der Selbstverwaltungskollegien bei dem Erlaß von Polizeiverordnungen durch Behörden der allgemeinen Polizei.

auch solche generellen Anordnungen, sondern nur tatsächliche Verfügungen im Einzelfalle über diese Gegenstände bestünden. Solche von den Bergpolizeibehörden zu treffenden allgemeinen Anordnungen werden mithin in ihren Wirkungen auf die von ihnen Betroffenen den Polizeiverordnungen der allgemeinen Polizeibehörden ziemlich gleichstehen [4]). Größere praktische Aufgaben werden den Bergpolizeibehörden in Mecklenburg-Schwerin allerdings nicht zufallen, da der Bergbau hier kaum eine Rolle spielt.

---

4) Vgl. Drews, 13, S. 96.

# Schluß.

## Kurzer kritischer Rückblick.

Wenn wir im Fluge noch einmal alles überschauen und uns eine knappe kritische Würdigung verstatten, so ergeben sich auf der einen Seite wohl Vorzüge des heutigen Rechtszustandes, auf der andern Seite aber auch Schwächen. Zum Beispiel hat die Abgrenzung der Kompetenzverteilung zum Erlaß von Polizeivorschriften zwischen Amtshauptmann und Landgemeindevorstand zu Ungunsten des letzteren ihre tatsächliche Berechtigung, da man im allgemeinen von den Personen, die den Gemeindevorstand ausmachen, nicht erwarten kann, daß sie die zur Aufstellung von so wichtigen Normen, wie es die Polizeiverordnungen sind, nötigen juristischen Kenntnisse besitzen [1]). Sie verwalten ihr Amt auch nur als nebenamtliches Ehrenamt. Im Gegensatz hierzu sind die Voraussetzungen sowohl beim Rat als auch beim Amtshauptmann in dieser Beziehung viel eher erfüllt. Die Bürgermeister sind im Hauptamte tätig [2]), in den größeren Städten gibt es auch hauptamtlich tätige Stadträte. Daher kann sich der Rat seinen Pflichten als Ortspolizeibehörde mit größerer Genauigkeit und Gewissenhaftigkeit hingeben, als dies dem Gemeindevorstand beim besten Willen möglich ist. Hinzu kommt die Tatsache, daß im Rat vielfach juristisch vorgebildete Leute sitzen; bei den Bürgermeistern trifft das in den allermeisten Fällen zu. Auch der Amtshauptmann ist im Hauptamte tätig, so daß ein Einarbeiten in die Aufgaben der Polizeiverwaltung für ihn ebenfalls viel eher möglich ist als für den Gemeindevorstand [3]).

---

1) Vgl. Schumann, a. a. O., S. 213.

2) Vgl. § 19 StO., Abs. 7.

3) Vgl. des weiteren das Gesetz vom 11. November 1925 über Einteilung des Freistaates in Aemter und Aenderung der Amtsordnung (Rbl. Nr. 64, S. 407 ff.).

Daß sich zwischen Zentral- und Lokalbehörde keine Mittelbehörde einschiebt, bedeutet bei der Kleinheit des Landes einen Vorteil, da die Uebersichtlichkeit in der Behördenorganisation und in der Staatsverwaltung dadurch nur gewinnt.

Andererseits ergibt sich aus der Tatsache, daß dem Landgemeindevorstand kein Recht zum Erlaß von Polizeiverordnungen zusteht, auch ein Mangel. Bei der gegenwärtigen Größe der mecklenburg-schwerin'schen Aemter ist es möglich, daß die Beurteilung dessen, ob und was im Einzelfall durch Polizeiverordnung sich regeln lassen kann, nicht intensiv genug geprüft werden kann, da der Amtshauptmann nicht stets in der Lage ist, auf die speziellen örtlichen Verhältnisse so Rücksicht zu nehmen, wie es das Interesse der einzelnen Gemeinde erfordert[4]). Allerdings können ihn Ersuchen aus der Mitte der Amtsversammlung auf manches diesbezüglich aufmerksam machen. Ob aber dies Behelfsmittel in jedem Fall geeignet sein wird, dem angedeuteten Uebelstand abzuhelfen, ist sehr die Frage. Ob ferner das reichlich schwerfällige System von der Mitwirkung der reinen Staatsorgane sich auf die Dauer bewähren wird, erscheint mir fraglich; denn wird nicht durch diese Schwerfälligkeit des Rechtssetzungsapparates die Wirkung des Umstandes, der in der Loslösung von dem umständlichen Gesetzgebungsapparat zu Gunsten einer größeren Beweglichkeit besteht, und der doch im allgemeinen für das Verordnungsrecht typisch ist, zu ihrem größten Teile wieder aufgehoben? Und ist die Zerreißung der öffentlichen Gewalt in Staats- und Selbstverwaltung in der hier geübten Form nicht reichlich unsystematisch; wäre dem oben erwähnten Gedanken eines Interessenausgleichs zwischen Staat und Gemeinde nicht schon Genüge getan, wenn man auf die eine Seite den Rat und den Amtshauptmann als Staatsorgane gestellt hätte und auf die andere Seite die reinen Selbstverwaltungskollegien? Durch das Mittel der Dienstaufsicht über Rat und Amtshauptmann hätte der Staat einen Mißbrauch des polizeilichen Verordnungsrechtes zu kommunalen Zwecken auch wohl verhindern können.

Alles in allem genommen, ist demnach festzustellen,

---

4) Vgl. auch Schumann a.a.O. S.212.

daß das Polizeiverordnungsrecht in seiner heutigen Gestaltung zwar gegenüber den Verhältnissen vor der Revolution große Fortschritte und Verbesserungen aufweist, daß es aber dessen ungeachtet manche Unstimmigkeiten zeigt, die hervorgerufen sind durch die Mängel einer Revolutionsgesetzgebung, welche zu schwach zur Bewältigung aller der Aufgaben war, die die plötzliche und absolute Loslösung von den alten Zuständen mit sich brachte.

# Literaturverzeichnis.


Abegg: Aufgaben und Aufbau der Polizei. Vortrag in den Schriften der Vereinigung für staatswissenschaftliche Fortbildung. Heft 5, S. 1 ff., 1925.

Albrecht: Das Preußische Polizeiverordnungsrecht mit besonderer Berücksichtigung der Auferlegung von Gebühren durch eine Polizeiverordnung. Dissertation Breslau 1917.

Anschütz: Die im Jahre 1896 veröffentlichte Rechtssprechung des Königlich-Preußischen Oberverwaltungsgerichts, im Verwaltungsarchiv, Bd. 5, S. 390 ff. 1896. Zit. Anschütz, Rechtsprechung.

— Lücken in Verfassungs- und Verwaltungsgesetzen, im Verwaltungsarchiv. Bd. 14, S. 315 ff. 1905. Zit. Anschütz, Lücken.

— Die Polizei. Vortrag 1910.

— Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. 3. und 4. Aufl. 1926. Zit. Anschütz, Verfassung.

Archiv des öffentlichen Rechts. Tübingen.

Arndt: Das selbständige Verordnungsrecht. 1902.

Arp: Sammlung einiger Mecklenburgischer Landesgesetze und Verfassungen von Polizeysachen. 1752.

Balck: Verwaltungsnormen in Mecklenburg-Schwerin. 3. Theil. 1900.

Baller: Die revidierte Gemeindeordnung für die Domanialortschaften vom 29. Juni 1869. (Kommentierte Ausgabe.) 1890.

Berg, von: Handbuch des Teutschen Policeyrechts. 1.—7. Theil. 1802—1809.

Berichte über die Verhandlungen des Mecklenburg-Schwerin'schen Landtages. Verfassunggebender Landtag. Vom 21. Februar 1919 bis 28. Mai 1920. 1920.

Bernstein, Walter: Das richterliche Prüfungsrecht von Gesetzen und Verordnungen nach dem Staatsrechte Preußens und des Reichs. Dissertation (im Druck) Greifswald 1918.

Biermann: Privatrecht und Polizei in Preußen. 1897.

Bornhak: Grundriß des Verwaltungsrechts in Preußen und dem Deutschen Reich. 7. Aufl. 1921.

Bredt: Die mecklenburgische Ständeverfassung und das Reichsrecht. 1914.

Büsing: Das Staatsrecht der Großherzogtümer Mecklenburg-

Schwerin und Mecklenburg-Strelitz, im Handbuch des öffentlichen Rechts. 3. Bd., 2. Halbbd., S. 1 ff. 1884.
Dieckmann: Verwaltungsrecht. 4. Aufl. 1926.
Die Polizei. Zeitschrift für das gesamte Polizei- und Kriminalwesen mit Einschluß der Landjägerei. Berlin.
Drews: Preußisches Polizeirecht. Allgemeiner Teil. 1927.
Entscheidungen des (Königlich) Preußischen Oberverwaltungsgerichts. Berlin.
Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen.
Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen. Zit. RGZ.
Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 8. Aufl. 1928.
Foerstemann: Prinzipien des preußischen Polizeirechts. 1869.
Friedrichs: Das Polizeigesetz. 1911.
— Aufsichtspolizei, im Verwaltungsarchiv. Bd. 28, S. 105 ff. 213 ff. 1921.
— Grundzüge des Polizeirechts. 1923. Zit. Friedrichs, Grundzüge.
Funke: Das Wesen der Polizei. 1884.
Gerland: Das Recht der Polizeiverordnungen in der preußischen Monarchie. 1901.
Giese: Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. 6. Aufl. 1925.
Goldschmidt: Das Verwaltungsstrafrecht. 1902.
Graf Hue de Grais: Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und im Deutschen Reich. 23. Aufl. 1926. 5. Kapitel: Polizei. Allgemeiner Teil von Dr. Peters.
Haff: Vom Ständestaat zum Freistaat in Mecklenburg-Schwerin. Vortrag, 1919.
Hagemeister: Versuch einer Einleitung in das Mecklenburgische Staatsrecht. 1793.
Handbuch des öffentlichen Rechts. Freiburg und Tübingen.
Hatschek: Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts. 1927. 5. und 6. Aufl., herausgegeben von Kurtzig. Zit. Hatschek, Verwaltungsrecht.
— Deutsches und preußisches Staatsrecht. Bd. 1. 1922. Zit. Hatschek, Staatsrecht I.
— Deutsches und preußisches Staatsrecht. Bd. 2. 1922. Zit. Hatschek, Staatsrecht II.
Herrnritt: Grundlehren des Verwaltungsrechts mit vorzugsweiser Berücksichtigung der in Oesterreich (Nachfolgestaaten) geltenden Rechtsordnung und Praxis dargestellt. 1921.
Herzoglich Mecklenburg-Schwerin'sches offizielles Wochenblatt.
Hoffmann, Paul: Begriff, Wesen und Bedeutung der Anstaltspolizei nach preußischem Recht. Dissertation (in Maschinenschrift). Rostock 1922.

Huther: Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft, in der Mecklenburgischen Zeitschrift für Rechtspflege etc. Bd. 42, S. 319 ff. 1926.

Ihering: Scherz und Ernst in der Jurisprudenz. 1884.

Jacobi: Das Verordnungsrecht im Reiche seit dem November 1918, im Archiv des öffentlichen Rechts. Bd. 39, S. 273 ff. 1919.

Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Tübingen.

Jacobs, Friedrich: Die Abgrenzung der Befugnisse des Vorstandes und der Versammlung in den Mecklenburg-Schwerin'schen Städten, Landgemeinden und Aemtern unter vergleichendem Hinweis auf das preußische Kommunalrecht für die östlichen Provinzen. Dissertation (in Maschinenschrift). Rostock 1924.

Jellinek, Georg: Gesetz und Verordnung. 1887. Zit. Jellinek, Gesetz und Verordnung.

Jellinek, Walter: Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung, zugleich ein System der Ungültigkeitsgründe von Polizeiverordnungen und -verfügungen. 1913. Zit. Jellinek, Gesetz, Gesetzesanwendung.

— Verwaltungsrecht. 1928. Zit. Jellinek, Verwaltungsrecht.

Jeß: Die Stellung des Bürgermeisters nach der Städteordnung für den Freistaat Mecklenburg-Schwerin vom 18. Juli 1919, in der Mecklenburgischen Zeitschrift für Rechtspflege etc., Bd. 43, S. 73 ff. 1927.

Juristische Wochenschrift.

Klein, Johann von: Historia der Mecklenburgischen Polizei-Ordnung, 1705. Nur im Manuskript vorhanden. (Im Besitze der Landesuniversität Rostock.)

Klien: Die Landgemeindeordnung für den Freistaat Mecklenburg-Schwerin vom 20. Mai 1920 nebst Erläuterungen. 1927.

Klöden, Theodor Hans: Die Stellung der bayerischen Polizei nach deutschem Reichs- und bayerischem Landesrecht. Dissertation (in Maschinenschrift) Würzburg 1923.

Krause: System der landständischen Verfassung Mecklenburgs in der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts. 1927.

Kretschmann: Die neuen mecklenburgischen Städteordnungen in ihren Grundzügen, in der Mecklenburgischen Zeitschrift für Rechtspflege etc. Bd. 38, S. 216 ff. 1922.

Krotoschiner: Polizeiverordnung und Polizeiverfügung, in der Zeitschrift für Staats- und Selbstverwaltung. 7. Jg., S. 357 ff. 1926.

Külper, Friedrich: Der Begriff der Polizei im mecklenburg-schwerin'schen Recht. Dissertation (in Maschinenschrift) Rostock 1924.

Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. I. Bd., 5. Aufl. 1911. Zit. Laband, Staatsrecht.

— Deutsches Reichsstaatsrecht. 7. Aufl. im Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Bd. I, S. 1 ff. 1919. Zit. Laband, Reichsstaatsrecht.

Laux, Ernst: Die Neuorganisation der Polizei in Preußen. Dissertation (in Maschinenschrift) Jena 1922.

Loening: Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts. 1884.

Mayer, F. F.: Grundsätze des Verwaltungsrechts, mit besonderer Berücksichtigung auf gemeinsames Deutsches Recht, sowie auf neuere Gesetzgebung und bemerkenswerthe Entscheidung der obersten Behörden zunächst der Königreiche Preußen, Bayern und Württemberg. 1862.

Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht. 3. Aufl. 1924.

Mecklenburgische Zeitschrift für Rechtspflege, Rechtswissenschaft, Verwaltung.

Merkel: Allgemeines Verwaltungsrecht. 1927.

Meyer-Anschütz: Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts. 7. Aufl. 1919.

Parchim'sche Gesetzsammlung für die Mecklenburg-Schwerin'schen Lande. 2. Aufl., Bd. 5 Polizeisachen. Wismar und Ludwigslust 1861. Zit. PGS.

Piloty: Die bayerische Verfassung vom 14. August 1919, im Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Bd. 9, S. 129 ff. 1920.

Piloty-Schneider: Grundriß des Verwaltungsrechts. 1921.

Preußische Gesetzessammlung.

Raabe: Gesetzsammlung für die Mecklenburg-Schwerin'schen Lande. Bd. 3 Polizeisachen. Parchim und Ludwigslust 1848.

Raspe: Gesetzsammlung für die Mecklenburg-Schwerin'schen Lande. 3. Folge, umfassend den Zeitraum vom 1. Januar 1857 bis auf die neueste Zeit. II. Polizeisachen. Wismar 1895.

Regierungsblatt für Mecklenburg-Schwerin.

Rosin: Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen. 1882. Zit. Rosin, Polizeiverordnungsrecht. 1. Aufl.

— Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen. 2. Aufl. 1895. Zit. Rosin, Polizeiverordnungsrecht. 2. Aufl.

— Der Begriff der Polizei und der Umfang des polizeilichen Verfügungs- und Verordnungsrechts in Preußen, im Verwaltungsarchiv. Bd. 3, S. 249 ff. 1895. Zit. Rosin, Begriff der Polizei.

— Polizei. Artikel in Stengel-Fleischmanns Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Bd. 3, S. 96 ff. 1914.

Sachsse: Mecklenburgische Urkunden und Daten. 1900.

Sartorius: Sammlung von Reichsgesetzen staats- und verwaltungsrechtlichen Inhalts. (Textausgabe.) 1927.

Sawitz: Die Städteordnung für den Freistaat Mecklenburg-Schwerin vom 18. Juli 1919 mit Ergänzungen und Erläuterungen. 1919.

Schack: Die Prüfung der Rechtmäßigkeit von Gesetz und Verordnung unter besonderer Berücksichtigung Preußens und des Deutschen Reichs. 1918.

Schecher: Gewerbepolizeirecht des Deutschen Reiches. Systematische Darstellung auf der Grundlage von Max von Seydel's Gewerbepolizeirecht neu bearbeitet. 1910.

Schlesinger: Staats- und Verwaltungsrecht des Großherzogtums Mecklenburg-Schwerin. 1908. Zit. Schlesinger, Staats- und Verwaltungsrecht.

— Das mecklenburg-schwerin'sche Gesetz vom 3. März 1922 über die Verwaltungsgerichtsbarkeit, in der Mecklenburgischen Zeitschrift für Rechtspflege etc. Bd. 40, S. 82 ff. 1922.

Schoen: Deutsches Verwaltungsrecht, in von Holzendorff-Kohlers Enzyklopädie der Rechtswissenschaften. Bd. 4, 7. Aufl. 1914.

— Verwaltungsrechtliches Gewohnheitsrecht, im Verwaltungsarchiv. Bd. 28, S. 1 ff. 1921.

Scholz: Die polizeirechtliche Gefahr, Begriff, Erkennbarkeit und richterliche Nachprüfung besonders bei Polizeiverordnungen, im Verwaltungsarchiv. Bd. 27, S. 1 ff. 1919.

Schumann: Gedanken zur Verwaltungsreform in Mecklenburg, in der Mecklenburgischen Zeitschrift für Rechtspflege etc. Bd. 44, S. 211 ff. 1928.

Schultzenstein: Besprechung von Bräuer: „Die Belastung der Adjazenten mit Trottoirbeiträgen nach pfälzischem Recht und nach dem System einzelner Partikularrechte", im Verwaltungsarchiv, Bd. 16, S. 205 ff. 1908.

— Besprechung von Anschütz: „Die Polizei", im Verwaltungsarchiv, Bd. 18, S. 548 ff. 1910.

Seydel, von: Bayrisches Staatsrecht. 1. Bd. Die Staatsverfassung, auf der Grundlage der 2. Aufl. bearbeitet von Piloty, im Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Bd. 21. 1913. Zit. Seydel-Piloty.

— Bayrisches Staatsrecht. 2. Bd. Die Staatsverwaltung, auf der Grundlage der 2. Aufl., bearbeitet von Graßmann, im Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Bd. 22. 1913. Zit. Seydel-Graßmann.

Staats- und Selbstverwaltung. Zeitschrift für Staats- und Kommunalverwaltungen und -beamte. Fachblatt für Gesetzes- und praktische Verwaltungskunde, Büro- und Wirtschaftsführung. Berlin. (7. Jahrg. 1926 und 8. Jahrg. 1927.)

Stengel, von: Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts. 2. Aufl., bearbeitet von Fleischmann. Bd. 3. Tübingen 1914. Zit. Stengel-Fleischmanns Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts.

Stier-Somlo: Rechtsstaat, Verwaltung und Eigentum, im Verwaltungsarchiv, Bd. 19, S. 43 ff. 1911.

— Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 7. Aufl. 1919.

— Kommentar zur Gewerbeordnung für das Deutsche Reich. 2. Aufl. 1923.

— Polizei, Polizeirecht, Polizeiverordnung, im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft 1927, S. 519 ff. und 532 ff.

Tatarin-Tarnheyden: Das rechtliche Wesen der deutschen Selbstverwaltung und die mecklenburg-schwerin'sche Verwaltungsreform. 1925.

Thoma: Der Polizeibefehl im badischen Recht. 1906.

Troitzsch: Der Adressat der Polizeiverfügung, in der Mecklenburgischen Zeitschrift für Rechtspflege etc. Bd. 42, S. 325 ff., 1926.

Verwaltungsarchiv. Berlin.

Wenzel: Mecklenburg-Schwerin'sche Verfassungs- und Verwaltungsgesetze. 1923.

— Der Begriff des Gesetzes in der Reichsverfassung, Bericht in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 4. 1927. Zit. Wenzel, der Begriff des Gesetzes.

— Die neuen mecklenburgischen Verfassungen, im Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Bd. 10, S. 321 ff. 1921.

— Juristische Grundprobleme. I. 1920.

Werther: Sammlung Rostocker Verordnungen und Bekanntmachungen (1893—1911). 1912.

Wolf, Hugo: Die Gesetzgebung im Volksstaate Hessen unter Ausschluß des Polizeiverordnungsrechts der unteren Behörden, mit besonderer Berücksichtigung der amtlichen Materialien. Dissertation (in Maschinenschrift) Gießen 1923.

Wolf, Dr. B.: Die Gesetzgebung über das Polizeiverordnungsrecht in Preußen. 1910.

Wolzendorff: Die Grenzen der Polizeigewalt. I. Teil: Ueber den Umfang der Polizeigewalt im Polizeistaat. 1905. Zit. Wolzendorff, Grenzen, I. Teil.

— Die Grenzen der Polizeigewalt. II. Teil: Die Entwicklung des Polizeibegriffs im 19. Jahrhundert. 1906. Zit. Wolzendorff, Grenzen, II. Teil.

— Der Polizeigedanke des modernen Staates. 1918.

Wöstmann, Heinz: Die Zustimmung der Selbstverwaltungskörper zu Polizeiverordnungen im preußischen Recht. Dissertation (in Maschinenschrift) Göttingen 1922.

# Inhalt.


Seite

Vorwort . . . . . 3

**Einleitung: Die Grundlagen.**

I. Die begrifflichen Grundlagen.
Die Beziehung des Begriffes der Polizeiordnung zu andern Rechtsbegriffen . . . . . 5

II. Die geschichtlichen Grundlagen.
Die Rechtsverhältnisse in Mecklenburg-Schwerin vor der Revolution . . . . . 16

**Das geltende Polizeiverordnungsrecht in Mecklenburg-Schwerin.**

I. Die formellen Voraussetzungen zum Erlaß von Polizeiverordnungen durch Behörden der allgemeinen Polizei.
1. Die Delegationen . . . . . 25
2. Die Träger des Polizeiverordnungsrechtes . . . 29
a) Landeszentralbehörde: das Ministerium . . . . 30
b) Ortspolizeibehörden . . . . . 34
α) in den Städten . . . . . 34
β) in den Landgemeinden . . . . . 37
c) Der Einfluß der Selbstverwaltungskörper und der Organe des Staates . . . . . 44
α) Die Beteiligung der Selbstverwaltungskörper . 44
β) Die Beteiligung durch Staatsorgane . . . . 47
3. Form und Arten der Publikation . . . . . 51

II. Die materiellen Voraussetzungen zum Erlaß von Polizeiverordnungen durch Behörden der allgemeinen Polizei.
1. Die Gegenstände der Polizeiverordnung . . . . . 55
2. Der Inhalt der Polizeiverordnung . . . . . 61

III. Aufhebung und Abänderung der Polizeiverordnungen . . 66
Die Bedeutung des Ueber- und Unterordnungsverhältnisses hierfür . . . . . 66

IV. Die Kontrollen im mecklenburg-schwerinschen Polizeiverordnungsrecht . . . . . 69

V. Oertliche Besonderheiten in gemeindlich noch nicht verfaßten Gebieten . . . . . 75

VI. Der Uebergangszustand bis zum 1. April 1927 . . . 76

VII. Sonderpolizeibehörden . . . . . 77

**Schluß: Kurzer kritischer Rückblick** . . . . . 80

## Lebenslauf.

Am 16. Juni 1904 wurde ich als Tochter des Kaufmannes Heinrich Kliefoth und seiner Ehefrau Auguste, geb. Schumacher, zu Rostock geboren. Ich besuchte die Gymnasiale Studienanstalt in meiner Vaterstadt. Nach Absolvierung derselben widmete ich mich dann dem Studium der Rechtswissenschaften und studierte zunächst 2 Semester in Rostock. Darauf bezog ich die Universität in Jena, an welcher ich 3 Semester lang meinen Studien oblag. Hierauf kehrte ich nach Rostock zurück, woselbst ich mein Studium am 15. Februar 1928 zunächst durch Bestehen der ersten juristischen Staatsprüfung zum Abschluß brachte. Seit dem 20. April 1928 bin ich im Vorbereitungsdienst zum zweiten juristischen Staatsexamen beschäftigt. Am 4. August 1928 bestand ich dann das Rigorosum.